

15. Dezember 2003

Aus Politik und Zeitgeschichte

B 51/2003



Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn.

Redaktion:
Dr. Katharina Belwe
(verantwortlich für diese Ausgabe)
Hans-Georg Golz
Dr. Ludwig Watzal
Hans G. Bauer
Telefon: (0 18 88) 5 15-0

Internet:
www.das-parlament.de
E-Mail: apuz@bpb.de

Druck:
Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH,
60268 Frankfurt am Main

Vertrieb und Leserservice:
Die Vertriebsabteilung
der Wochenzeitung Das **Parlament**,
Frankenallee 71–81,
60327 Frankfurt am Main,
Telefon (0 69) 75 01-42 53,
Telefax (0 69) 75 01-45 02,
E-Mail: parlament@fsd.de,
nimmt entgegen:

- Nachforderungen der Beilage Aus Politik und Zeitgeschichte
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung Das **Parlament** einschließlich Beilage zum Preis von Euro 9,57 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis Euro 34,90 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von Euro 3,58 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

ISSN 0479-611 X

Editorial

■ In einem Land mit stark ausgeprägtem Lobbyismus und beschränkter staatlicher Macht wie in Deutschland lassen sich Reformen nur schwer durchsetzen. Unter den gegebenen Bedingungen behalten Einzelinteressen gegenüber denen der Gesamtgesellschaft leicht die Oberhand. Und während in anderen Ländern die Konkurrenz zwischen den großen politischen Lagern als Motor politischen Handelns wirkt, führt sie in Deutschland eher zur Lähmung. Zwar scheint der Reformdebatte jetzt eine Reformlawine zu folgen, aber das politische System in Deutschland bietet beinahe eine Garantie dafür, dass diese eher sanft ausrollen und nicht zu den erforderlichen Strukturveränderungen führen wird.

■ Die Politische Klasse müsse das Thema wechseln, meint *Albrecht Müller*. Statt alle Kräfte darauf zu konzentrieren, die Konjunktur anzuschieben, die Stimmung zu verbessern und so die beachtlichen Kapazitäten unserer Volkswirtschaft zu nutzen, kreise die Reformdebatte um die Verwaltung des Mangels, die bessere Verwaltung und Organisation der Arbeitslosigkeit und die Bewältigung der finanziellen Folgen der Wirtschaftskrise durch Sparen. Dass die hohe Arbeitslosigkeit, die Insolvenzen und die Wachstumsschwäche unserer Volkswirtschaft, die hohen Schulden des Staates und die Haushaltsprobleme der Kommunen, die wirtschaftliche Stagnation und das Elend in vielen Regionen Ostdeutschlands vor allem eine Folge mangelnder Reformfähigkeit unseres Staates und insbesondere des Sozialstaates sind, wird vom Autor bestritten.

■ In anderen Ländern lassen sich Reformen offenbar leichter realisieren. Am Beispiel des Umbaus der Alterssicherung in Lateinamerika und Osteuropa zeigt *Katharina Müller*, dass radikale Reformen durchaus politisch durchsetzbar sind – auch in einem demokratischen Kontext. Die Ergebnisse ließen sich zwar nicht ohne weiteres auf die Bundesrepublik übertragen, aber die hiesigen Akteure könnten doch Einsichten für die in Deutschland anstehenden Reformen gewinnen.

■ *Gerd Andreas Strohmeier* nähert sich dem Thema über einen Vergleich der politischen Steuerungsfähigkeit moderner Demokratien. Unterschiedliche Formen der repräsentativen Demokratie – wie etwa in Deutschland und Großbritannien – könnten zu unterschiedlichen Ergebnissen führen. Während Deutschland im Reformstau stecke, sei der Reformeifer Großbritanniens geradezu beispielhaft. *Strohmeier* führt dies auf die geringe Anzahl der Vetospieler im dortigen politischen System zurück. Der Vergleich lege nahe, in Deutschland die Zahl der Lobbygruppen bzw. deren Macht zu reduzieren: etwa durch Einführung eines moderaten Mehrheitswahlsystems.

■ Die Schwerfälligkeit, mit der Reformen in Deutschland umgesetzt werden, hat auch mit den Denk- und Handlungsmustern der politischen Akteure zu tun. *Markus Reiners* zeigt dies am Beispiel des Landesprojektes der Neuen Steuerung in Baden-Württemberg. Weil sich menschliche Verhaltensweisen in Organisationen nur schwer verändern ließen, erweise sich die bestehende Organisationskultur gegenüber reformerischen Eingriffen oft als resistent.

■ Ein weiterer Grund für die schleppende Umsetzung von Reformen dürfte in der ungenügenden Nutzung des reichlich vorhandenen wissenschaftlichen Sachverstandes durch die Politik liegen. Nach *Martin Thunert* liegen die Ursachen dafür allerdings auch bei den Denkfabriken – den Think Tanks. Wenn diese Wirkung außerhalb des inner-akademischen Diskurses erzielen wollten, müssten sie ihre Erkenntnisse und Dienstleistungen zielgruppenorientierter vermarkten und aktiver Kontakt zu Politik und Wirtschaft suchen.

Katharina Belwe ■

Albrecht Müller

Das Elend der Reformdebatte

Über die unreflektierte Modernisierungs- und Reformdiskussion in Deutschland

Vorbemerkungen

Ein heißer Reform[1]-Sommer und -Herbst liegt hinter uns: Die Rürup-Kommission präsentiert ein ganzes Bündel von Vorschlägen – von der Anhebung des Renteneintrittsalters bis zur Absenkung des Rentenniveaus –, Opposition und Regierung debattieren und beschließen Eckpunkte der Gesundheitsreform, die Regierung schlägt die Reform der Pendlerpauschale vor, Wirtschafts- und Arbeitsminister Wolfgang Clement (SPD) plädiert für die Einführung von Studiengebühren, für die Aufweichung der Tarifverträge, im Notfall für Lebensmittelkarten für Arbeitslose und für die Anhebung des Renteneintrittsalters auf 67, aus der SPD-Bundestagsfraktion kommt der Vorschlag, die Riesterrente zur Pflicht zu machen, Ministerpräsident Dieter Althaus (CDU) legt den vollständigen Ausstieg aus dem umlagefinanzierten Rentensystem nahe, die Gesundheitsministerin Ulla Schmidt wirbt für die Bürgerversicherung, auch Außenminister Joschka Fischer plädiert dafür und dann wieder nicht, Angela Merkel (CDU) fordert die Erhöhung der Arbeitszeit im Westen, SPD-Generalssekretär Olaf Scholz möchte das Verständnis von Gerechtigkeit reformieren, FDP-Fraktionschef Wolfgang Gerhardt fordert, weitere Kassenleistungen, wie beispielsweise bei privaten Unfällen, aus der Krankenversicherung auszugliedern, die Fraktionsvorsitzende der Grünen, Katrin Göring-Eckart, ist für die Abschaffung der Pflegeversicherung und überhaupt für die permanente Revolution.

Die Modernisierer unter unseren Zeitgenossen können sich über den Sommer und Herbst 2003 wahrlich nicht beschweren. Selbst ohne den Reformvorschlag des Vorsitzenden der Jungen Union, den Alten über 85 keine Hüftgelenke aus Kassenmitteln zu bezahlen, war es eine tolle Zeit.

1 Der Begriff Reform wird in diesem Beitrag ohne An- und Abführung in der heute gebräuchlichen Bedeutung gebraucht, auch wenn der Autor diesen Gebrauch für einen Missbrauch hält.

Mit der Lösung der beachtlichen Probleme unseres Landes hat diese Debatte wenig zu tun. Unser Kernproblem ist die Belebung unserer wirtschaftlichen Tätigkeit, die Überwindung der Stagnation und der schon spürbaren Rezession und damit die Verbesserung der Auslastung der Kapazitäten unserer Volkswirtschaft. Die mit gut 4,2 Millionen (September 2003) sehr hohe Zahl von Menschen, die keine Arbeit haben, ist Zeichen dieser Unterauslastung. Wenn uns eine bessere Auslastung dieser Potenziale gelänge, könnten wir viele der jetzt drückenden Finanzierungsprobleme der sozialen Sicherungssysteme mildern, wenn nicht lösen.

An den einzelnen genannten Reformvorschlägen lässt sich zeigen, dass sie wenig dazu beitragen, um die Sorgen zu mildern, die jene vielen Arbeitnehmer umtreiben, die einen Arbeitsplatz suchen, oder die Unternehmer, die vor leeren Auftragsbüchern sitzen und am Rande der Insolvenz entlangschrammen; und auch nichts zur Milderung der Sorgen jener Familien, deren Kinder einen Ausbildungsplatz suchen. Und dennoch glauben die Meinungsführer inzwischen unisono an den Reformstau als entscheidende Ursache unseres wirtschaftlichen Unheils und an die heilsame Wirkung von grundlegenden Reformen, von Strukturreformen, wie man sagt.

Ohne Zweifel haben wir Reformbedarf. Da unterscheidet sich unsere Zeit nicht von anderen Zeiten. Aber dass die hohe Arbeitslosigkeit, die Insolvenzen und die Wachstumsschwäche unserer Volkswirtschaft, dass die hohen Schulden des Staates und die Haushaltsprobleme der Kommunen, dass die wirtschaftliche Stagnation und das Elend in vielen Regionen Ostdeutschlands vor allem eine Folge mangelnder Reformfähigkeit unseres Staates und insbesondere des Sozialstaates seien, das ist ein wahnhaftes Gedankenkonstrukt.

Diese Debatte ist rational nicht mehr zu begreifen. Sie nährt sich selbst, ohne Bodenhaftung, aber durch Zuruf bestätigend und Bedeutung gewinnend. Die Meinungsführer unseres Landes sind ein geschlossener Kreis. Das Publikum steht staunend daneben: Pflegeversicherung streichen? Aber das fing doch gerade erst an! – Bis 67 arbeiten? Aber

die meisten hören doch ohnehin früher auf und sind oft ausgebrannt! – Länger in der Woche arbeiten? Aber es ist doch nun mal zu wenig Arbeit da! – Die Riesterrente zur Pflicht machen? Aber dann hätte man doch gleich bei der gesetzlichen Pflichtversicherung bleiben können! Usw. usf.

Das Elend der Reformdebatte

Erstens: Erfolglosigkeit – vorhersehbar, weil es die Wirkungszusammenhänge zwischen den Reformen und der erhofften Wirtschaftsbelebung so nicht gibt.

Die Debatte um Reformen ist nicht neu. Und die Reformschritte sind es auch nicht. Die Regierung unter Helmut Kohl hat schon kräftig reformiert – mit einer Vielzahl von Maßnahmen, die man mit Recht „Sozialabbau" nannte, und einer Reihe von Steuerentlastungsreformen vor allem für Unternehmen. Sie brachten so markante Veränderungen wie die Streichung der Vermögenssteuer und der Gewerbekapitalsteuer und dann – schon zu Zeiten Kanzler Gerhard Schröders – die Senkung des Spitzensteuer- und Steuereingangssatzes sowie die Befreiung der Besteuerung von Gewinnen bei Unternehmensverkäufen. Heute hat Deutschland mit einer Steuerquote von 23,6 Prozent eine der niedrigsten Steuerbelastungen in der Gruppe der vergleichbaren Länder. Aber wo bleibt der Erfolg? Irgendwann müsste die Wirkung so vieler Reformen doch sichtbar sein?!

Auch die Hartz'schen Reformen sind bisher quantitativ nahezu wirkungslos geblieben: So sollen z. B. die PersonalServiceAgenturen bis Ende 2005 500 000 Leiharbeitskräfte einstellen. Nach drei Monaten sind es gerade mal kaum messbare 6 500. – 500 000 so genannte Ich-AGs sollen bis 2005 geschaffen werden, gerade 43 000 sind seit Januar 2003 entstanden. – Das ist kein Wunder und war vorhersehbar: Es fehlt ja nicht zuallererst an bürokratischen Neuerungen zur besseren Vermittlung; es fehlt an Beschäftigung, am Dampf in der Ökonomie.

Auch dass die Ich-AGs trotz großzügiger Förderung keine großen Erfolgsstories schreiben, hätte man wissen können, wenn man bereit gewesen wäre, sich in die Mentalität der „einfachen Leute" hineinzudenken. Einer 50-jährigen arbeitslosen Verkäuferin oder einem arbeitslosen Chemiearbeiter mit langer Tradition in abhängiger Arbeit ist die Gründung einer Ich-AG fremd, und es ist fraglich, ob sie die Umstände einer Selbstständigkeit bewältigen könnten.

Auch wird in der öffentlichen Debatte viel zu wenig beachtet, dass neue Minijobs alte – meist reguläre – Arbeitsverhältnisse verdrängen, also per Saldo wenig oder gar nichts bringen, wenn keine zusätzliche Beschäftigung da ist. Die geläufige Fehleinschätzung rührt daher, dass die so genannten Modernisierer nicht gewohnt sind, in gesamtwirtschaftlichen Zusammenhängen zu denken, deshalb Rückwirkungen missachten und nicht auf Alltagstauglichkeit achten.

Auch eine andere große Reform – gelegentlich Jahrhundertreform genannt: die private Riesterrente – enttäuscht. Sie sollte für möglichst alle die soziale Altersversorgung aufbessern. Aber gerade einmal 200 000 Neuabschlüsse gab es im ersten Halbjahr 2003 und 300 000 Kündigungen. Das ist auch der Grund dafür, dass einige Vertreter der Regierungskoalition meinen, etwas ganz anderes an die Stelle dieser Reform setzen oder sie – diese private und damit freiwillige Vorsorge – mit Hilfe einer Versicherungspflicht quasi auf den Kopf stellen zu müssen.

Das ist eines jener vielen Beispiele dafür, dass die Enttäuschung über den Misserfolg einer Reform nicht zum Nachdenken, sondern zum Nachlegen führt. Weil die viel gepriesene Ergänzung der sozialen Altersvorsorge um die private Vorsorge trotz Förderung weder als solche ein Erfolg ist noch über die beabsichtigte Stabilisierung der „Lohnnebenkosten" zum erhofften Wirtschaftsaufschwung führt, soll die Dosis der Droge erhöht werden.

Die Senkung der Lohnnebenkosten ist im Rahmen der übergeordneten Annahme, wir hätten eine so hohe Arbeitslosigkeit, weil Arbeit bei uns zu teuer ist, einer der Schlüsselbegriffe der Reformdebatte. Wenn es gelänge, die Lohnnebenkosten zu senken, dann ginge es aufwärts! Dieser Glaube ist unter den Eliten der Republik, in Politik und Wirtschaft, Publizistik, Wissenschaft und im Bildungsbürgertum sehr populär. Aber an der Bewertung der Lohnnebenkosten als die entscheidende Schlüsselgröße stimmt fast nichts:

– Ob Unternehmen ihre Produktion ausweiten oder sogar investieren, das hängt von einem Bündel von Daten und Erwartungen ab: vom Umsatz und den Absatzerwartungen, von den Gewinnen und den Gewinnerwartungen, von der Zinsentwicklung, von der Qualität der erreichbaren Arbeitnehmer, von der Steuerbelastung etc. – und dann auch noch von den Lohnnebenkosten. Sie sind *ein* Faktor unter vielen. Dass dieser eine Faktor nun einvernehmlich von nahezu allen Meinungsführern zum Kern erklärt wird, ist nur noch mit psychologischen Kategorien zu deuten. Ohne Frage wäre es aus strukturellen Gründen sinnvoll,

die Lohnnebenkosten zu senken und die bisher über Beiträge finanzierten Leistungen verstärkt über Steuern zu finanzieren. Das würde arbeitsintensive Produktionen entlasten. Aber dies würde an der Gesamtbelastung unserer Volkswirtschaft nichts ändern und den Durchbruch zur Belebung der Wirtschaft nicht bringen, zumal die notwendigen Systemänderungen sehr viel Zeit brauchen.

– Die Bedeutung der Lohnkosten und Lohnnebenkosten wird auch quantitativ weit überschätzt. Ein Beispiel: Die Lohnkosten machen in der Motorenmontage des neuen Daimler-Chrysler-Werkes in Kölleda gerade sechs bis acht Prozent des Gesamtaufwands aus; wenn den Arbeitgebern durch die Gesundheitskostenreform ein Prozent erspart wird, dann sind dies 0,06–0,08 Prozent des Gesamtaufwands, bei einem Betrieb mit höherem Lohnkostenanteil sind es 0,3 oder 0,4 Prozent. Und dafür diese umwälzende, kräftezehrende Debatte?[2]

– Auch wenn man dem – etwas erweiterten – geläufigen Gedanken nachgeht, bei uns seien die Kosten der Arbeit zu hoch und deshalb sei die Arbeitslosigkeit so groß, findet man eher Belege für gegensätzliche Wertungen: Vorausgeschickt sei – und das ist wichtig –: Die Exportstärke der deutschen Volkswirtschaft zeigt, dass wir kein Wettbewerbsproblem haben. Das wird gestützt durch einen Blick auf die Arbeitskosten. Sie – also die realen Löhne einschließlich der Lohnnebenkosten – sind in den letzten 20 Jahren um 15 Prozentpunkte weniger gestiegen als die Produktivität.[3] Die Verteilung der Einkommen hat sich logischerweise in dieser Zeit zugunsten der Arbeitgeber verschoben. – In den achtziger Jahren stiegen die Nettorealverdienste gerade mal um 1,7 Prozent – das ist der addierte Zuwachs von zehn Jahren, in den neunziger Jahren fielen sie um 2,7 Prozent zurück.

Trotz dieser Fakten hält sich in Deutschland der Glaube, unser Hauptproblem seien die Arbeitskosten. Wir haben eher das Problem, dass wegen der geringen realen Zuwächse in den letzten Jahren Binnenkaufkraft fehlte. Während diese Erkenntnis zur Bedeutung einer ausreichenden Binnennachfrage – die ich hier nicht strapazieren will, sondern als eine von mehreren Stützen einer besseren Wachstumsdynamik nenne – jahrelang außer Acht gelassen wurde, gibt man heute kleinlaut zu, dass es auch daran fehle. Immerhin. Das Hauptaugenmerk ruht aber weiter auf den Reformen. Dazu bleibt als *Fazit* anzumerken:

Die Wirkungszusammenhänge werden nicht näher erläutert, sie werden einfach behauptet ohne einigermaßen plausible Belege. Die deutsche Öffentlichkeit rennt so Diagnosen und Therapien hinterher, die höchst zweifelhaft sind.

Zweitens: Reformen und Reformdebatte absorbieren und blockieren die Kräfte von Politik und Öffentlichkeit. Diese Themaverfehlung hat Folgen und kann noch schlimmere zeitigen.

Die schwächelnde Konjunktur würde die totale Aufmerksamkeit der Bundesregierung verlangen. Die Verantwortlichen müssten Beschäftigungsimpulse geben und versuchen, die Stimmung zu verbessern; sie müssten über die Stärken des Standorts Deutschland und unseres Modells reden. Angesichts des jüngsten Stromausfalls in den USA hätte der zuständige Minister beispielsweise eine gute Gelegenheit gehabt, die intakte und sichere Infrastruktur unseres Landes zu preisen. Stattdessen beklagt er im „Wirtschaftsbericht 2003“[4] – von ein bisschen Tribut an die Stärken abgesehen – vor allem die Schwächen und kündigt weitere schmerzhafte Reformen für die Bürger an.

Die Reformdebatte verstärkt den schlechten Eindruck, der seit Jahren von unserem Land im Ausland verbreitet wird. Statt über das „Modell Deutschland“ und seine nach wie vor sichtbaren Stärken zu reden, beklagen wir zusammen mit unseren Neidern im Ausland die angebliche „Deutsche Krankheit“. Schon die Wortwahl der herrschenden Debatte macht depressiv: Reformstau, Stillstandsland, Blockade, Besitzstandswahrer, Reinschneiden, Faulenzer, Generationenkonflikt, Überalterung, Überbürokratisierung. Wer sich mit dem Gedanken befasst, in einem Land mit einer solchen Debatte zu investieren, wird zunächst einmal abgestoßen. Nur wenn er sich von der herrschenden Meinung nicht beirren lässt und genau hinschaut, wird er die Stärken entdecken. Das Nachrichtenmagazin Der Spiegel[5] fragt, warum die japanischen Autohersteller ihre Werke in Großbritannien und Frankreich bauten, und zitiert die „einfache Erklärung“ von Porsche-Chef Wiedeking: „Bei uns haben zu viel zu lange den Standort schlechtgeredet.“

Hierzulande wird vornehmlich von anderen Ländern geschwärmt, von Schweden, Dänemark, den Niederlanden und Großbritannien, wenn belegt werden soll, wie erfolgreich Reformen für die Wirtschaft dieser Länder sind. Der Vergleich wird angestellt, ohne genügend zu würdigen, wie anders die Lage und die Herausforderung in einem Land

2 Vgl. Der Spiegel, (2003) 37.

3 Vgl. Heiner Flassbeck, Lohnnebenkosten und andere Konfusionen, in: Wirtschaft und Markt (WuM), (Februar 2003).

4 Vgl. Wirtschaftsbericht 2003, Berlin (Juli) 2003, Vorwort des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit.

5 Vgl. Der Spiegel (Anm. 2).

sind, das wie Deutschland mit den Kosten der Vereinigung von jährlich rund 75 Milliarden Euro fertig werden muss.

Auch die USA wurden von den Reformern zum Modell hochstilisiert. Aber um dieses „Modell“ ist es still geworden, nachdem nicht mehr zu verheimlichen ist, dass die USA auf Pump leben und sich jährlich mit rund 500 Milliarden US-Dollar neu bei anderen Völkern verschulden und dass ihr Erfolg in den neunziger Jahren eben nicht vor allem den Reformen, sondern einer cleveren und ideologiefreien Geld- und Konjunkturpolitik zuzuschreiben war. Genau aus dieser Erfahrung wollen wir offenbar immer noch nicht lernen. Im „Wirtschaftsbericht 2003“ des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit kommt die mangelnde Binnenkonjunktur als Ursache für die Wachstumsschwäche nicht vor. Da sind es die „weltwirtschaftliche Wachstumsschwäche“ und dann noch – wie zu erwarten – die fehlenden Reformen, die „verfestigten Strukturen auf unseren Arbeitsmärkten und in den sozialen Sicherungssystemen“. Und es heißt, das Jahr 2003 stehe „im Zeichen grundlegender Reformen für mehr Wachstum und Beschäftigung“[6].

Aus der laufenden Reformdebatte und den schon getätigten Reformen folgt inzwischen eher das Gegenteil. Die praktische Reformpolitik wie die Senkung der Unternehmenssteuern hat zur Auszehrung der Kommunalhaushalte beigetragen und verschärft damit den Konjunktureinbruch; die laufende Debatte mit immer neuen Reformvorschlägen verunsichert alle und vor allem die Unternehmer. Wer weiß heute noch, woran er morgen ist – mit welchem Krankenkassensystem, mit welchem Rentensystem, mit welchen Steuern und Beiträgen er und sie rechnen sollen. Es ist alles im Fluss, und dies ist nicht gut für wirtschaftliche und persönliche Dispositionen.

Die zuvor schon skizzierte Erfolglosigkeit der Reformen und der damit und mit der herrschenden Ideologie verbundene Zwang, die Flops durch verschärftes Sparen auszugleichen, verschärfen die ohnehin große Gefahr prozyklischer Wirtschaftsentwicklung.

Fazit: Statt die Krise mit aller Macht zu bekämpfen, richtet sich die deutsche Öffentlichkeit auf die Krise ein. Die Verwaltung des Mangels, die bessere Verwaltung und Organisation der Arbeitslosigkeit und die Bewältigung der finanziellen Folgen der Wirtschaftskrise durch Sparen, ist das Hauptthema und Ziel der Reformdebatte statt der notwendigen Konzentration der Kräfte darauf, die Konjunktur anzuschieben, die Stimmung zu verbessern und so die Kapazitäten auszunutzen und mehr zu schaffen. – Die Politische Klasse muss das Thema wechseln.

Drittens: Leichtfertiger Umgang mit Sozialtechniken

Zu den großen kulturellen Leistungen der Menschheit zählen die Regeln und Institutionen, mit denen wir unser Zusammenleben gestalten und erleichtern. Nennen wir den Gesamtkomplex der Einfachheit halber „Sozialtechniken“ oder „Social Technique“. Gemeint sind damit so unterschiedliche Dinge wie das Ehe- und Familienrecht, die Verständigung darauf, rechts zu fahren, die Verpflichtung zur Haftpflichtversicherung für Pkws, die Einrichtung einer Krankenkasse und die gesetzliche Rentenversicherung, die Schulpflicht und das Kindergeld, die Mehrwertsteuer und die Arbeitslosenversicherung, die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und die Tarifautonomie. Es ist schon richtig, dass manche Sozialtechniken im Laufe der Zeit dem Wandel unterworfen waren, also verändert, reformiert wurden und werden sollten; es ist aber auch richtig, dass die Mehrheit der Menschen Zeit und Mühe braucht, um sich in den einzelnen Regelungen zurecht zu finden. Wer als 55-Jähriger sein Leben lang in die soziale Rentenkasse eingezahlt hat, der hat Mühe zu entscheiden, ob er z. B. die neue Förderrente abschließen soll. Und wer sich auf Schulgeldfreiheit oder die Kassenleistung Zahnersatz eingestellt hat, der tut sich zunächst schwer, wenn das plötzlich anders wird, weil damit auch Kalkulationen über den Haufen geworfen werden.

Sozialtechniken werden angenommen und funktionieren, wenn ein Stück Vertrauen in sie aufgebaut werden kann, wenn sie begriffen und erfahrbar gemacht werden. Daraus folgt, dass man, wenn man als politisch Verantwortlicher verantwortungsvoll handeln will, solche Regeln und Institutionen nicht permanent verändern darf.

Dieser Gedanke lässt sich – leider – an sehr praktischen Beispielen belegen und demonstrieren: Die Bereitschaft, einen Rentenversicherungsbeitrag zu bezahlen, und notfalls auch einen höheren, wenn die Zahl der Rentner überproportional steigt, hängt vom Vertrauen in die Sozialtechnik gesetzliche Rentenversicherung ab. Dieses Vertrauen wurde von der Regierung Kohl massiv beschädigt, als sie die Soziallasten der deutschen Vereinigung und des Zuzugs von Aussiedlern den aktiven Beitragszahlern aufbürdete. Die Erosion des Vertrauens wurde weiter getrieben durch verantwortungsloses Reden über das Ende des Generationenvertrags und die Behauptung, die Altersvorsorge könne nicht mehr allein durch die soziale

6 Vgl. Wirtschaftsbericht 2003 (Anm. 4).

Sicherung geleistet werden, sie müsse durch eine private Vorsorge ergänzt werden. Dann hat man unter Rot-Grün die Riesterrente eingeführt. Und jetzt wird eine Debatte um die Ergänzung oder sogar um die Ablösung der Riesterrente durch ein neues System geführt, etwa die Bürgerversicherung oder ein Altersvorsorgekonto.

Selbst wenn man wie der Autor die Erosion des Vertrauens in die gesetzliche Rentenversicherung und die Einführung der Riesterrente für einen Fehler hält, muss man jetzt aus sachlichen Gründen davor warnen, diese neue Sozialtechnik Riesterente wieder der Erosion des Vertrauens preiszugeben, wie das heute geschieht. Die betroffenen Menschen wie auch die Träger der privaten Vorsorge Riesterrente, also die Versicherungskonzerne und ihre Vertriebsagenturen, müssen sich auf die neuen Regelungen einstellen können. Man kann ihnen nicht zumuten, dass übermorgen dies schon alles nicht mehr gilt. Solche Regelungen müssen auf längere Frist angelegt sein.

Ähnliches gilt für die Krankenkostenreform. Man kann doch z. B. von den Ärzten und ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern nicht erwarten, dass sie sich engagiert auf die schwierige Aufgabe einstellen, von ihren Patienten pro Quartal zehn Euro zu kassieren, wenn man im nächsten Satz schon die nächste Reform ankündigt.

Die Vorstellung von der „permanenten Reform" zeugt von einem grotesken Verständnis von der Funktionsweise und der Kompliziertheit von *Social Technique*. – Die Zerstörung des Vertrauens in gemeinsame Regeln und Einrichtungen ist zudem eine Art Kulturrevolution. Man bewegt sich, man weiß nicht wohin und wo man am Ende landen wird. Das ist unserer guten kulturellen Tradition nicht angemessen und überfordert die meisten Menschen.

Viertens: Ideologisierung statt Optimierung

Wenn man die Welt der heute in Deutschland geltenden Sozialtechniken – also die Welt der gesellschaftlichen und zwischenmenschlichen Regelungen und Institutionen – ohne Vorurteile betrachtet und bewertet, wenn man fragt, welche Änderungen sinnvoll seien und welche Richtung sie haben sollten, dann kann man eigentlich nur auf das Prinzip der Optimierung verfallen und pragmatisch darüber nachdenken: Braucht man mehr soziale Regelungen und Sicherungen oder mehr Eigenvorsorge? Braucht man mehr Staat oder mehr Privatisierung? – Das sind Fragen nach der optimalen Lösung und keine ideologisch zu klärenden Fragen. So war das über Jahrzehnte. Heute ist das anders. Heute gelten Privatisierung, Deregulierung, Entstaatlichung als modern. Wir denken in Einbahnstraßen. Es wird dabei übersehen, dass es sogar in der heute geläufigen Debatte Forderungen gibt, die dieser Einbahnstraßen-Ideologie widersprechen. Ganztagsschulen, Kinderhorte und andere diskutierte Regeln und Einrichtungen, die vor allem den Frauen die Möglichkeit geben sollen, Beruf und Familie besser miteinander zu vereinbaren, verlangen mehr gesellschaftliches Engagement und Verantwortung, auch mehr Staat. Auch die nach dem Zusammenbruch der Aktienmärkte geforderte bessere Kontrolle zur Verhütung von Täuschung und Bilanzfälschung verlangen mehr Regulierung statt Deregulierung. Die negativen Privatisierungsfolgen in den USA und Großbritannien würden ebenfalls zwingen, die Ideologie zu überdenken. Vielleicht brauchen wir da und dort mehr Sozialstaat als weniger. – Gerade die häufig geforderte höhere Flexibilität der Arbeitnehmer würde eigentlich verlangen, sie unabhängig von Wohnort und Arbeitsstätte zu versichern, und spräche deshalb z. B. gegen den Ausbau der betrieblichen Altersvorsorge.[7]

Fünftens: Die Reformdebatte ist durchsetzt von Vor- und Fehlurteilen, von Denkfehlern und Übertreibungen.

Diese Kritik ist hart. Es wird mit Recht sofort die Frage gestellt werden, warum eine Debatte nicht versandet, wenn sie voller Denkfehler und Fehlurteile wäre. Diese Frage zu stellen ist in der Tat richtig und nahe liegend, die Antwort ebenfalls: Die „Modernisierer", welche die herrschende Debatte im Wesentlichen bestreiten, sind wie eine verschworene Gemeinschaft. Sie sagen das Gleiche oder ganz Ähnliches, bestätigen sich gegenseitig, nutzen das Wechselspiel von Politik, Medien und Wissenschaft und können darauf setzen, dass es in Deutschland immer weniger kritische Stimmen und eine immer unkritischere Wissenschaft gibt und dass in den Medien die Neigung vorherrscht, nicht aus der Reihe zu tanzen. Typisch für die Einführung der gängigen Stereotypen ist der Gebrauch von Formeln wie „Es ist doch unbestritten", „Wie wir alle wissen", „Es ist doch klar, dass . . ." etc.

7 Am Beispiel der Rentenversicherung und der Tendenz zur Privatvorsorge kann man demonstrieren, dass bei uns nicht nüchtern rechnend an die Optimierung der Sozialtechniken herangegangen wird. Wenn man die soziale Alterssicherung nicht mit versicherungsfremden Leistungen belastet und so das Vertrauen zerstört hätte, dann wäre eine leichte Reform dieser Sozialtechnik vermutlich das Vernünftigste und Kostengünstigste gewesen. Schon der Vergleich der Verwaltungs- und Vertriebskosten von Umlageverfahren einerseits und Kapitaldeckungsverfahren andererseits – sie liegen beim privat finanzierten Kapitaldeckungsverfahren drei bis viermal höher als beim Umlageverfahren – spricht für das traditionelle System.

Schon bei der Analyse der Gründe, die angeblich für die empfohlenen Reformen sprechen, kann man eine seltsame Uniformität feststellen: Die Globalisierung ist ganz neu, die Individualisierung auch, das demografische Problem bedrückend, das Ende des Normalarbeitsverhältnisses absehbar und Vollbeschäftigung nicht mehr herstellbar.

Da wird einfach übergangen, dass es bei der Globalisierung keinen qualitativen Bruch gab. Deutschland war immer schon verflochten mit den Weltmärkten, auch Kapitalaustausch gab es und Wanderarbeiterbewegungen, Millionen von Gastarbeitern. – Die Tendenz zu eher flexiblen, untypischen Arbeitsverhältnissen ist nicht unumkehrbar, sondern vor allem die Folge einer schwachen Konjunktur und der daraus folgenden geringen Marktmacht der Arbeitnehmerseite. Richtig rechnende Unternehmer wissen übrigens, wie viel die „Treue" von festangestellten Arbeitnehmern wert ist.

Die Vorstellung, es sei alles neu, überall gebe es Brüche und wir ständen vor völlig neuen Herausforderungen, ist eine Mode – keine sachliche Beobachtung der historischen Abläufe. Man kann das auch am Thema Individualisierung beschreiben. Es wird heute so getan, als sei Individualisierung etwas völlig Neues. – Die Gegenthese würde lauten: Die Menschen sind durch das Fernsehen in einer Weise gleichgeschaltet, dass man sehr stark von kollektiven Bedürfnissen und auch in einer gewissen Weise von kollektiver Verblödung sprechen kann. Jedenfalls kann man keine revolutionäre Tendenz zur Individualisierung feststellen, die zur Revolution der Sozialtechniken zwingen müsste. Eher waren die sechziger und siebziger Jahre von Individualisierung geprägt.

Wir lebten in einer Wissensgesellschaft, wird behauptet. Was ist das eigentlich? Zwar bringt der Zugang zum Internet die Möglichkeit, viel zu wissen, aber wir haben, wie wir beobachten, gleichzeitig einen Niedergang des Interesses z. B. an gesellschaftlichen und politischen Fragen. Fachleute der Werbe- und PR-Industrie beobachten einen Verfall an Qualität des Denkens und Mitdenkens. Die Boulevardisierung schreitet voran.

Demografische Veränderungen gab es in Deutschland immer schon. 1950 lag der Anteil der unter 20-Jährigen bei 30,5 Prozent, 1995 waren es nur noch 21,6 Prozent. Es hat also in dieser Zeit eine erhebliche Alterung der Gesellschaft stattgefunden. Die heutige Entwicklung ist nichts Außergewöhnliches. Sie ist beachtlich, man muss sich darauf einrichten. Aber sie ist nicht dramatisch: Wenn wir etwas dafür tun, die Arbeitsproduktivität pro Jahr um nur 1,5 Prozent anzuheben – was selbst Pessimisten unter den Fachleuten für realistisch halten –, dann können in den weiteren Jahrzehnten alle Gruppen – die Alten, die Arbeitenden und die Kinder – Zuwächse ihres Wohlstands erreichen. Es kann also gar keine Rede davon sein, dass die arbeitende und die junge Generation unter der Last der Alten leiden müsse.

Auch die Debatte über die Therapien, also über die Reformvorschläge, ist voller seltsamer Denkfehler und Vorurteile. Zwei Beispiele seien angeführt:

– Das so genannte demographische Problem, also die Verschiebung der Relation von arbeitender Generation zur Rentnergeneration zugunsten der Rentner, kann durch eine Änderung des Finanzierungssystems nicht gelöst werden. Die Ergänzung der sozialen Rentenversicherung durch die private Vorsorge über die Riesterrente oder andere Modelle, sogar über eine Bürgerversicherung, ändert an der Relation von arbeitender Generation zur Rentnergeneration gar nichts.

– Die Vorstellung, die Ausgliederung des Krankengeldes und des Zahnersatzes aus der gesetzlichen Krankenversicherung mindere die Last unserer Volkswirtschaft, ist falsch. Die Ausgegliederten müssen sich privat versichern; es ist logisch, dass sie zu ihrem Arbeitgeber gehen und ihn um eine Gehaltserhöhung bitten. Wenn sie das nicht durchsetzen, dann ist die Ausgliederung gleichbedeutend mit einer Lohnsenkung. Ob wir das in der jetzigen Konjunkturschwäche wirklich wollen sollen, ist höchst zweifelhaft.

Die Reformdebatte wird erst dann wieder vernünftig, wenn wir sie von Übertreibungen und Unsachlichkeiten und der Fülle von Denkfehlern befreit haben.

Eine erstaunliche Debatte – Wie ist das möglich?

Zunächst ist festzuhalten, dass es Zeitgenossen gibt, die an Reformen bis hin zum Systemwechsel Interesse haben – aus weltanschaulichen und finanziellen Gründen. Von der Abschaffung der Vermögensteuer profitieren die besonders Begüterten, von der Privatisierung der Altersvorsorge die Versicherungskonzerne, von der weiteren Privatisierung der Gesundheitsvorsorge die Privatkrankenkassen, was man schon an den vielen ganzseitigen Anzeigen sehen kann, die in den letzten Monaten in unseren Zeitungen erschienen, usw. usf. Einigen passt die sozialstaatliche Prägung unseres Landes schon lange nicht. Ihnen allen kommt die jetzige Debatte zupass, sie nutzen und

befördern sie. Und sie sind mächtig und einflussreich.

Aber dies erklärt noch nicht den aktuellen Triumph des Themas. Der Erfolg war und ist nur möglich, weil die kritische Substanz in der öffentlichen Meinungsbildung unseres Landes ziemlich verloren gegangen ist. Viele Medien sind zwangsläufig, wenn man so will, in Public-Relations-Kampagnen eingebaut. Auch dafür ist die Altersvorsorge wieder ein gutes Beispiel. Sie erhalten Anzeigen der Versicherungswirtschaft, sie werden mit Artikeln und Analysen bedient, einzelne Publizisten lassen sich direkt einbauen. Diese Tendenz wird dadurch verstärkt, dass die Medienwelt in Deutschland, wie weltweit, immer mehr kommerzialisiert wird, publizistische Ambitionen und Ethik immer mehr verschwinden und dafür die Murdochs und die Berlusconis, die Bauers und Springers an Einfluss gewinnen. 40 Prozent aller Artikel und Fernsehsendungen in den USA sind PR-Produkte und keine eigenständigen Produkte der Redaktionen. Bei uns ist es noch nicht so weit, aber im Werden.

Der Prozess wird gefördert durch einen Verlust an kritischer Substanz bei Politikerinnen und Politikern, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern und Bürgerinnen und Bürgern. Wissenschaftler sind heute hochgradig von Drittmitteln abhängig. Das ist ein neutraler Begriff, der verdeckt, dass dahinter handfeste Interessen stecken können. Politiker und Bürger sind auch nur Teil dieser Wissenschafts- und Medienwelt. Es ist als Bürger nicht leicht, sich in einer Welt kommerzialisierter Medien ein korrektes, aufgeklärtes Bild zu machen. Wenn ein Medium fünfmal schreibt, die Sozialversicherung sei angesichts der ins Haus stehenden Überalterung nicht mehr ausreichend und nicht zu halten, dann bleibt kaum ein anderer Weg, als diese Botschaft zu glauben. Und wenn Wissenschaft und Publizistik wie vor drei Jahren behaupten, wir hätten kein Konjunktur-, sondern vor allem ein Strukturproblem, wie sollen sich dann normale Bürger, die ihre Alltagsarbeit leisten, ein anderes Urteil bilden.

Und die Politik? Es erfordert wirklich großen Mut, gegen den Strom der öffentlichen Meinung zu schwimmen, unser Hauptproblem sei der Reformstau und die Hauptnotwendigkeit die Reform der sozialen Sicherungssysteme. Sich unter diesen Umständen dem wirklichen Problem der Ankurbelung einer daniederliegenden Wirtschaft zu widmen ist fast schon zuviel verlangt.



Entscheidungen der Bundesregierung zur Agenda 2010

	Gesetzentwurf	Koalitionsbeschluss	Kabinettsbeschluss	Bundestag	Bundesrat/ Vermittlungsausschuss
im Bundesrat nicht zustimmungspflichtig					
Hartz III: Umbau der Bundesanstalt für Arbeit und Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente	✓	✓	✓	✓	
Gesetze zur Reform am Arbeitsmarkt (Bezugsdauer Arbeitslosengeld/Reform des Kündigungsschutzes)	✓	✓	✓	✓	✓
Haushalt 2004	✓	✓	✓		
zustimmungspflichtig					
Beamtenbesoldung (u.a. Öffnungsklausel für Weihnachts-/Urlaubsgeld)	✓	✓	✓	✓	✓ Gesetzgebung abgeschlossen
Reform der Handwerksordnung	✓	✓	✓	✓	✓
Nullrunde für Gehälter der Bundesminister und Staatssekretäre	✓	✓	✓	✓	✓
Gesetz zur Förderung der Steuerehrlichkeit	✓	✓	✓	✓	
Hartz IV: Zusammenlegung Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe, Pauschalierung der Sozialhilfe	✓	✓	✓	✓	
Finanzierung für das Vorziehen der Steuerreform von 2005 auf 2004	✓	✓	✓	✓	
Gemeindefinanzreform/ Gewerbesteuerreformgesetz	✓	✓	✓	✓	
Gesundheitsreform	✓	✓	✓	✓	✓ Gesetzgebung abgeschlossen

dpa-Grafik 8623

Katharina Müller

Zur Politischen Ökonomie von Reformen

Erfahrungen aus Osteuropa und Lateinamerika

Vorbemerkungen

In der Bundesrepublik stehen derzeit umfangreiche wirtschafts- und sozialpolitische Reformen auf der politischen Tagesordnung. Die von der Bundesregierung geplanten und in Teilen bereits umgesetzten Maßnahmen rufen sehr unterschiedliche Reaktionen hervor. Während von Seiten der Gewerkschaften und der politischen Linken ein Einschwenken der rot-grünen Bundesregierung auf die neoliberale Reformagenda diagnostiziert und heftig kritisiert wird, gilt der derzeitige Reformkurs vielen anderen Beobachtern als nicht weitgehend genug; es ist vom „Reformstau" und sogar vom „Zeitlupenland Deutschland" die Rede.[1]

Die Möglichkeiten und Grenzen der Durchsetzung marktwirtschaftlicher Reformen sind jedoch nicht nur hierzulande ein viel diskutiertes Thema. Bereits seit Anfang der neunziger Jahre beschäftigen sich Wissenschaftler mit der Politischen Ökonomie von Reformen. Anfangs stand die politische Durchsetzbarkeit radikaler Strukturanpassungsprogramme und des so geannnten „Washington Consensus" in Entwicklungsländern im Vordergrund der Analysen.[2] Inzwischen ist unter dem Stichwort „political economy of policy reform" ein interdisziplinäres Forschungsfeld entstanden, das sich sehr unterschiedlicher Methoden bedient und seinen geographischen Focus auch auf die östlichen Transformationsländer und OECD-Staaten ausgedehnt hat.[3] Der internationale Vergleich kann dabei den Blick für die Spezifika der nationalen Reformagenda und ihre Durchsetzungsmöglichkeiten schärfen.

Rentenreformen in Lateinamerika und Osteuropa

Welche Reformerfahrungen andernorts gemacht wurden, soll in diesem Beitrag am Beispiel des Umbaus der Alterssicherung aufgezeigt werden. Demographische Trends und die Aushöhlung der erwerbsarbeitszentrierten Beitragsgrundlage stellen die Finanzierbarkeit der umlagefinanzierten Alterssicherungssysteme und die Tragfähigkeit des zugrunde liegenden Generationenvertrags weltweit auf die Probe. Dennoch wird in der volkswirtschaftlichen und politikwissenschaftlichen Literatur bis heute die Unwahrscheinlichkeit eines fundamentalen Systemwechsels in der Alterssicherung betont.[4] Mancherorts sieht die jüngste rentenpolitische Empirie jedoch anders aus: So kam es in den neunziger Jahren in zwanzig lateinamerikanischen und osteuropäischen Staaten zu einer vollständigen oder teilweisen Rentenprivatisierung.[5]

1 Peter Franz/Stefan Immerfall, Zeitlupenland Deutschland? Zum Vollzugsdefizit wirtschaftspolitischer Reformen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18–19/2003, S. 3–8.

2 Vgl. etwa Suman K. Bery, Economic Policy Reform in Developing Countries: The Role and Management of Political Factors, in: World Development, 18 (1990) 8, S. 1123–1131; Laurence Whitehead, Political Explanations of Macroeconomic Management: A Survey, in: World Development, 18 (1990) 8, S. 1133–1146; Anne O. Krueger, Virtuous and Vicious Circles in Economic Development, in: American Economic Review – Papers and Proceedings, 83 (1993) 2, S. 351–355. Zum „Washington Consensus" aus heutiger Sicht vgl. etwa Thirukodikaval N. Srinivasan, The Washington Consensus a Decade Later: Ideology and the Art and Science of Policy Advice, in: The World Bank Research Observer, 15 (2000) 2, S. 265–270.

3 Vgl. etwa John Williamson (Hrsg.), The Political Economy of Policy Reform, Washington, D. C. 1994; Federico Sturzenegger/Mariano Tommasi (Hrsg.), The Political Economy of Reform, Cambridge, Mass.–London 1998; Allan Drazen, Political Economy in Macroeconomics, Princeton 2000; Anne O. Krueger (Hrsg.), Economic Policy Reform: The Second Stage, Chicago–London 2000.

4 Vgl. etwa Paul Pierson, Coping with Permanent Austerity. Welfare State Restructuring in Affluent Democracies, in: ders. (Hrsg.), The New Politics of the Welfare State, Oxford–New York 2001.

5 Vgl. Carmelo Mesa-Lago, Structural reform of social security pensions in Latin America: Models, characteristics, results and conclusions, in: International Social Security Review, 54 (2001) 4, S. 67–92; Katharina Müller, Pension Reform Paths in Central-Eastern Europe and the Former Soviet Union, in: Social Policy and Administration, 36 (2002) 2, S. 156–175; dies., Las reformas de pensiones en América Latina y Europa Oriental: contexto, conceptos, experiencias prácticas y enseñanzas, in: Klaus Bodemer (Hrsg.), Políticas públicas, inclusión social y ciudadanía, Caracas 2003; dies., The Making of Pension Privatization in Latin America and Eastern Europe, in: Robert Holzmann/Mitchell Orenstein/

Unter welchen Bedingungen konnte es zu den radikalen Rentenreformen in Lateinamerika und Osteuropa kommen, die einen fundamentalen Paradigmenwechsel in der Alterssicherung implizieren? Dieser Frage soll hier im Lichte der bisherigen Forschungsergebnisse zur Politischen Ökonomie von Reformen im Allgemeinen und der Politischen Ökonomie der Rentenprivatisierung im Besonderen nachgegangen werden. Die Analyse basiert auf den Ergebnissen eines von der Volkswagen-Stiftung geförderten Forschungsprojektes zum Paradigmenwechsel in der lateinamerikanischen und osteuropäischen Alterssicherung, das von 1999 bis 2002 am Frankfurter Institut für Transformationsstudien der Europa-Universität Viadrina durchgeführt wurde.[6]

Wenn sich in zwei entfernten Weltregionen eine Welle sehr ähnlicher Reformen beobachten lässt, deutet dies auf eine gemeinsame Inspirationsquelle bzw. einen supranationalen Transfermechanismus hin. In der Tat lässt sich eine so genannte „neue Rentenorthodoxie" identifizieren, die den Übergang zum Kapitaldeckungsverfahren propagiert und sich seit Mitte der neunziger Jahre international als dominante epistemische Gemeinschaft konstituiert hat.[7] Dabei spielt die Weltbank, die seit mehr als einer Dekade dezidiert für eine Privatisierung der Alterssicherung eintritt, eine Schlüsselrolle.[8] Ihre Politikempfehlungen haben insbesondere in hoch verschuldeten Entwicklungs- und Transformationsländern ein erhebliches Gewicht. In Lateinamerika lässt sich darüber hinaus noch ein weiterer, zeitlich vorgelagerter Mechanismus beobachten: das direkte Lernen vom Präzedenzfall Chile. Hatte die Pinochet-Diktatur bereits 1981 das staatliche Umlagesystem privatisiert, so avancierte das so genannte ‚chilenische Modell" erst zehn Jahre später – nach der Rückkehr des Landes zur Demokratie – zum Vorbild in der Region.[9] Im osteuropäischen Kontext wurde dieser direkte Transfermechanismus („policy learning") in aller Regel nicht wirksam, vor allem da Lateinamerika dort nicht positiv konnotiert ist und der explizite Bezug auf die dortigen Reformen ungeeignet schien.[10] Den beispiellosen Institutionentransfer vom Süden in den Osten in Form einer massiven Replikation der lateinamerikanischen Rentenreformen in den Transformationsländern hätte es ohne die aktive Vermittlerrolle der Weltbank also wohl kaum gegeben.

Dass die Reformagenda der neuen Rentenorthodoxie gerade in Osteuropa und Lateinamerika auf fruchtbaren Boden fiel, ist kein Zufall. Beide Regionen waren in den neunziger Jahren maßgeblich von den Politikempfehlungen des neoliberalen „Washington Consensus" geprägt und vollzogen den Übergang von einem staatsinterventionistischen zu einem marktwirtschaftlichen Wirtschaftsmodell. Berücksichtigt man, dass auch vielen Verfechtern des Kapitaldeckungsverfahrens ein Übergang vom Staat zum Markt in der Alterssicherung ein zentrales Anliegen ist, so lässt sich schlussfolgern, dass die Rentenprivatisierung in beiden Regionen insofern auf ein günstiges politisches Umfeld stieß, als sie gegenüber der dominanten politischen Agenda „anschlussfähig" war.[11]

Substitutives, gemischtes und paralleles Rentenmodell

Auch wenn die lateinamerikanischen und osteuropäischen Rentenreformen einander im Kern sehr ähnlich sind, so fällt das jeweilige Mischungsverhältnis zwischen Staat und Markt, Umlagefinanzierung und Kapitaldeckung, individualisierter und intergenerational organisierter Vorsorge von Land zu Land durchaus unterschiedlich aus. In einigen Staaten wurde das umlagefinanzierte, staatliche Alterssicherungssystem geschlossen und durch private, kapitalgedeckte Pensionsfonds

Michał Rutkowski (Hrsg.), Pension Reform in Europe: Process and Progress, Washington, D. C. 2003.

6 Für eine ausführliche Darstellung der Ergebnisse des Forschungsprojektes sowie der acht Fallstudien vgl. Katharina Müller, Privatising Old-Age Security. Latin America and Eastern Europe Compared, Cheltenham – Northampton, MA 2003.

7 Unter einer epistemischen Gemeinschaft wird hier ein Expertennetzwerk verstanden, das einem gemeinsamen politischen Projekt verpflichtet ist, normative und kausale Anschauungen teilt, ähnlich argumentiert und dieselben diskursiven Praktiken einsetzt. Zur Rolle von epistemischen Gemeinschaften bei der transnationalen Übertragung von Politikmodellen vgl. Peter M. Haas, Introduction: epistemic communities and international policy coordination, in: International Organization, 46 (1992) 1, S. 1 – 35; Emanuel Adler/Peter M. Haas, Conclusion: epistemic communities, world order, and the creation of a reflective research program, in: International Organization, 46 (1992) 1, 367 – 390. Der Begriff „neue Rentenorthodoxie" geht zurück auf Rubén M. Lo Vuolo, Reformas previsionales en América Latina: el caso argentino, in: Comercio Exterior, 46 (1996) 9, S. 692 – 702.

8 Vgl. World Bank, Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth, Washington, D. C. 1994; sie ist die wohl prominenteste rentenpolitische Studie der Bank. Für ein neueres Positionspapier vgl. Robert Holzmann, The World Bank approach to pension reform, in: International Social Security Review, 53 (2000) 1, S. 11 – 34.

9 Vgl. Carmelo Mesa-Lago, Social Welfare Reform in the Context of Economic-Political Liberalization: Latin American Cases, in: World Development, 25 (1997) 4, S. 498.

10 Ausnahmen stellen die Fälle Kroatiens und Kasachstans dar, wo sich die Rentenreformer in einem autoritären politischen Kontext jeweils explizit auf Chile als Vorbild bezogen.

11 Die Privatisierung der Alterssicherung war ursprünglich kein Bestandteil des „Washington Consensus", wurde jedoch im Laufe der neunziger Jahre faktisch integriert.

ersetzt (*substitutives Modell*).[12] In einer weiteren Gruppe von Ländern ist das staatliche Umlagesystem mit einer privaten Pensionsfondssäule auf obligatorischer Basis kombiniert worden (*gemischtes Modell*).[13] Andernorts wurde den Versicherten eine Wahlmöglichkeit zwischen beiden obligatorischen Systemen eingeräumt (*paralleles Modell*).[14]

Während in Lateinamerika der substitutive Ansatz vorherrschend ist, dominiert bei den osteuropäischen Rentenreformen das gemischte Modell. Der Paradigmenwechsel war in den Transformationsländern also weniger weitreichend, und der Staat spielt auch nach der Teilprivatisierung des Rentensystems noch eine wichtige Rolle in der osteuropäischen Alterssicherung.

Pfadabhängigkeit von Reformen

Es ist in der Literatur zur Politischen Ökonomie von Reformen üblich, nach möglichen Pfadabhängigkeiten bzw. „policy feedback" zu fragen, die die Reformentscheidungen und -ergebnisse beeinflusst haben könnten. „Existing policies can set the agenda for change ... by narrowing the range of feasible alternatives."[15] In Bezug auf Rentenreformen wird oftmals die Höhe der impliziten Rentenschuld, d. h. die Summe der zum Zeitpunkt der Reform bereits im Umlagesystem erworbenen Rentenansprüche, als Schlüsselgröße angesehen. Sie sei für das Ausmaß des Paradigmenwechsels in der Alterssicherung verantwortlich, da beim Übergang zum Kapitaldeckungsverfahren die implizite Rentenschuld explizit gemacht werde.[16] Diese Hypothese scheint die Fälle Argentiniens und Uruguays zu erklären, waren diese beiden Staaten mit ihrem für lateinamerikanische Verhältnisse hohen Deckungsgrad doch lange Zeit die einzigen Länder in der Region, in denen ein gemischtes Modell implementiert worden war (vgl. *Tabelle 1*). Auch die regionalen Unterschiede in der Paradigmenwahl – wie etwa die bereits erwähnte Dominanz des gemischten Modells in den Transformationsländern, in denen in der Vergangenheit die gesamte Erwerbsbevölkerung rentenversichert war – scheinen sich so erklären zu lassen.

Die Hypothese ist jedoch insofern nicht unproblematisch, als die Höhe der impliziten Rentenschuld alles andere als ein fixer Parameter ist. Vielmehr ist es übliche Praxis, die gegenüber den Versicherten bereits aufgelaufenen Verbindlichkeiten durch das Reformdesign selbst zu reduzieren, und zwar teilweise erheblich (z. B. in Bolivien und Peru). Die unvollständige Anerkennung der bestehenden Rentenansprüche – zu Lasten der künftigen Rentnergeneration – soll dazu beitragen, die beachtlichen fiskalischen Kosten der Rentenprivatisierung zu minimieren.[17]

Krisen als Auslöser von Reformen

Ein weiterer Topos in der Literatur zur Politischen Ökonomie neoliberaler Reformen sind reformbegünstigende Krisen.[18] Im Bereich der Reform der Alterssicherung können diese unterschiedliche Formen annehmen und makroökonomisch, fiskalisch und/oder von einer hohen Auslandsverschuldung induziert sein. Dabei zeichnen sich länderspezifische Krisentypologien ab, wie sie *Tabelle 2* illustriert. Hatte Uruguay einen fast ausgeglichenen Staatshaushalt und litt nicht unter einer Wirtschaftskrise, so traf dort ein besonders rasches Altern der Bevölkerung mit den höchsten Rentenausgaben Lateinamerikas zusammen. Peru und Bolivien wiesen hingegen eine junge Bevölkerung und sehr niedrige Rentenausgaben auf, waren jedoch von hohen Haushaltsdefiziten und einer sehr hohen Auslandsverschuldung betroffen. In Kroatien waren die Auslandsverschuldung niedrig und die Haushaltsdefizite gering, doch waren die

12 Das substitutive Modell findet sich in Chile, Bolivien, Mexiko, El Salvador, Nikaragua, der Dominikanischen Republik und Kasachstan.

13 Für das gemischte Modell entschied man sich in Argentinien, Uruguay, Costa Rica und Ecuador sowie in Ungarn, Polen, Lettland, Bulgarien, Kroatien, Estland und Litauen.

14 Das parallele Modell wurde in Peru und Kolumbien implementiert.

15 Paul Pierson/R. Kent Weaver, Imposing Losses in: Pension Policy, in: R. Kent Weaver/Bert A. Rockman (Hrsg.), Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad, Washington, D. C. 1993, S. 146. Vgl. auch Paul Pierson, When Effect Becomes Cause: „Policy Feedback" and Political Change, in: World Politics, 45 (1993) 4, S. 595–628; ders., Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, in: American Political Science Review, 94 (2000) 2, S. 251–267.

16 Vgl. etwa Mitchell Orenstein, How Politics and Institutions Affect Pension Reform in Three Postcommunist Countries, World Bank Policy Research Working Paper No. 2310, Washington, D.C. 2000; Estelle James/Sarah Brooks, The Political Economy of Structural Pension Reform, in: Robert Holzmann/Joseph E. Stiglitz (Hrsg.), New Ideas about Old Age Security. Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century, Washington, D. C. 2001.

17 Vgl. Estelle James, The Political Economy of Social Security Reform: A Cross-Country Review, in: Annals of Public and Cooperative Economics, 69 (1998) 4, S. 451–482; Robert Palacios/Michał Rutkowski/Xiaoqing Yu, Pension Reforms in Transition Economies, Washington, D. C. 1999.

18 Vgl. etwa Allan Drazen/Vittorio Grilli, The Benefit of Crises for Economic Reforms, in: American Economic Review, 83 (1993) 3, S. 598–607.

Tabelle 1: Der Reformkontext im Vergleich

	Argentinien	Uruguay	Peru	Bolivien	Ungarn	Polen	Kroatien	Bulgarien
Über 60-Jährige / 20–59-Jährige (in Prozent) [a]	27,0	34,5	14,3	16,2	35,1	29,4	37,6	38,5
Beitragzahler (in Prozent der Erwerbsbevölkerung) [a]	53,0	82,0	20,0	11,7	77,0	68,0	66,0	64,0
Implizite Rentenschuld (in Prozent des BIP)	305	289	45	31	213	220	350	n. a.
Öffentliche Rentenausgaben (in Prozent des BIP) [a]	4,1	8,7	1,2	2,5	9,7	14,4	11,6	7,3
Staatliches Haushaltsdefizit (in Prozent des BIP) [b]	– 1,3	– 0,2	– 5,7	– 4,4	– 6,7	– 2,8	– 1,3	– 4,3
Auslandsverschuldung (in Prozent des BIP) [b]	43,1	36,7	41,0	77,2	66,3	43,8	32,1	88,7
Freedom House Country Rating [c]	2,3	2,2	6,5	2,3	1,2	1,2	4,4	2,3
Rentenreformtyp	gemischt	gemischt	parallel	substitutiv	gemischt	gemischt	gemischt	gemischt

[a] Mitte der neunziger Jahre.
[b] Vierjahresdurchschnitt vor Reform.
[c] Im Reformjahr. Je niedriger der Wert, desto größer die politische Freiheit.

Quelle: K. Müller (Anm. 6), S. 124.

Tabelle 2: Reformbegünstigende Krisen im Vergleich

	Argentinien	Uruguay	Peru	Bolivien	Ungarn	Polen	Kroatien	Bulgarien
Defizit im Rentensystem	n. a.	ja	nein	ja	ja	n. a.	ja	ja
Staatliche Rentenausgaben (in Prozen des BIP)	moderat; steigend	hoch; steigend	niedrig; konstant	sehr niedrig	hoch; fallend	hoch; konstant	hoch; steigend	hoch; konstant
Staatliches Haushaltsdefizit	niedrig; fallend	niedrig; steigend	hoch; fallend	hoch; fallend	hoch; konstant	hoch; konstant	niedrig; steigend	hoch; fallend
Wirtschaftskrise	ja	nein	ja	nein	ja	nein	nein	ja
Auslandsverschuldung [a]	sehr hoch	moderat	sehr hoch	sehr hoch	moderat	sehr hoch	niedrig	sehr hoch
sonstige relevante Kontextfaktoren	Currency Board [b]; Gerichtsverfahren gegen Leistungskürzungen	lohnbasierte Renteindexierung verfassungsrechtlich verankert	unilaterales Moratorium bzgl. der Bedienung der Auslandsschulden; internationale Isolation nach Selbstputsch	keine	erste postkommunistische Regierung nach 1989	erste postkommunistische Regierung nach 1989; Gerichtsverfahren gegen Leistungskürzungen	Krieg und internationale Isolation; Gerichtsverfahren gegen Leistungskürzungen	Currency Board [b]

[a] Weltbank-Klassifizierung zur Zeit der Reform.
[b] Auch als „Währungsamt“ bekanntes Währungsregime, das die Geld- und Wechselkurspolitik faktisch außer Kraft setzt und eine Haushaltskonsolidierung zwingend erfordert.

Quelle: K. Müller (Anm. 6), S. 128.

Rentenausgaben und die Rentnerkoeffizienten hoch. In Argentinien, Peru, Ungarn und Bolivien ging der Rentenprivatisierung eine schwere Wirtschaftskrise voraus.

Krisen können Akteurkonstellationen nachhaltig verändern. Fiskalische Probleme stärken meist die Rolle des Finanzministers im Kabinett, während eine hohe Auslandsverschuldung die Einflussmöglichkeiten der Weltbank erhöht. Dabei ist das Gewicht der internationalen Finanzinstitutionen nicht ausschließlich an ihrem eigenen finanziellen Engagement zu messen; vielmehr senden diese bedeutende Signale an die Finanzwelt aus, welche die allgemeine Kreditwürdigkeit eines Landes verbessern oder verschlechtern können.[19] Fünf der untersuchten Länder waren zum Zeitpunkt der Rentenprivatisierung von sehr hoher Auslandsschuld betroffen, in zwei weiteren war sie hoch (vgl. *Tabellen 1* und *2*). In einem solchen Kontext kann die vollständige oder teilweise Privatisierung der Alterssicherung als politisches Signal gelten.[20] Nur in Kroatien war die Verschuldung niedrig; allerdings machte die politische Isolation des Tudjman-Regimes die internationalen Finanzinstitutionen zu wichtigen Bündnispartnern. In Kroatien und Polen wurden die Rentenreformteams sogar jeweils von einem Weltbankvertreter geleitet, so dass sich dieser internationalen Finanzinstitution besonders direkte Einflussmöglichkeiten auf die lokale Rentenreformagenda eröffneten.

Die hier betrachteten Fallstudien zeigen, dass radikale Rentenreformen dann politisch durchsetzbar wurden, wenn das Sozialministerium nicht alleine agierte, sondern auch Finanzministerium und Weltbank Einfluss auf die rentenpolitische Paradigmenwahl nehmen konnten. Dies war in der Regel in einer Krisensituation der Fall. Das Wirtschafts- und Finanzressort ist meist der wichtigste lokale Befürworter einer Rentenprivatisierung. Die Ressortlogik erlaubt es, direkt an die inhärent makroökonomische Agenda der Rentenprivatisierer anzuknüpfen. Diese wird jedoch nur dann unterstützt, wenn die fiskalischen Übergangskosten vom Umlage- zum Kapitaldeckungssystem als tolerabel angesehen werden bzw. sich hierfür interne oder externe Finanzierungsmöglichkeiten finden lassen.

Umgang mit Reformgegnern

Das Sozialministerium mit seiner traditionellen Orientierung an den Bismarck- bzw. Beveridge-Modellen leistete häufig, aber durchaus nicht immer Widerstand gegen einen radikalen Paradigmenwechsel in der Alterssicherung. In Polen, Ungarn und Bulgarien zählte es zunächst zu den Reformgegnern, verlor dann jedoch den Machtkampf im Kabinett gegen das Finanzministerium. Im Anschluss daran wurden in diesen drei Ländern neue Sozialminister eingesetzt, die bereits ex ante auf die Rentenprivatisierung eingeschworen worden waren. Eine weitere Strategie zur Umgehung des Widerstands des Sozialressorts war die Bildung kleiner Reformteams, die nicht dem Sozialministerium, sondern dem Finanzministerium oder dem Premierminister unterstellt waren. Diese waren meist nicht mit lokal etablierten Sozialexperten (häufig Juristen), sondern mit im Ausland ausgebildeten Ökonomen besetzt, was den Paradigmenwechsel ebenfalls erleichterte.

Linken Parteien und Gewerkschaften – traditionellen Gegnern des Sozialabbaus – kam ebenfalls nicht automatisch eine Oppositionsrolle zu.[21] Linke bzw. linkspopulistische Regierungen – wie die argentinischen Peronisten, die bolivianische MNR[22] und die ersten postkommunistischen Regierungen Polens und Ungarns nach 1989 – waren einem stärkeren externen Druck ausgesetzt, sich auf marktwirtschaftliche Reformen einzulassen. Sie konnten außerdem wichtige Teile der Gewerkschaftsbewegung kooptieren. Gewerkschaften können etwa durch die Verwaltung eigener Pensionsfonds als Interessengruppen („stakeholder“) in die Rentenprivatisierung eingebunden werden, wie etwa in Argentinien und Bulgarien geschehen – eine Möglichkeit, auf die Reformer (und Gewerkschaften) mancherorts jedoch lieber verzichteten.

In vier der untersuchten Länder – Uruguay, Argentinien, Polen und Kroatien – ist eine Kon-

19 Vgl. Salvatore Zecchini, The Role of International Financial Institutions in the Transition Process, in: Journal of Comparative Economics, 20 (1995) 1, S. 116–138; Joseph E. Stiglitz, An Agenda for Development in the Twenty-First Century, in: Boris Pleskovic/Joseph E. Stiglitz (Hrsg.), Annual World Bank Conference on Development Economics 1997, Washington, D. C. 1998.

20 Vgl. auch Dani Rodrik, Promises, Promises: Credible Policy Reform via Signalling, in: F. Sturzenegger/M. Tommasi (Anm. 3).

21 Das Phänomen der „unlikely administrations“, wie es sich etwa bei der Durchführung neoliberaler Reformen durch linke Regierungen zeigt, wird in der Literatur als „Nixon-in-China syndrome“ bezeichnet; vgl. etwa Alex Cukierman/Mariano Tommasi, When Does It Take a Nixon to Go to China?, in: American Economic Review, 88 (1998) 1, S. 180–197; Fiona Ross, „Beyond Left and Right“: The New Partisan Politics of Welfare, in: Governance. An International Journal of Policy and Administration, 13 (2000) 2, S. 155–183.

22 Das Kürzel MNR steht in Bolivien für „Movimiento Nacionalista Revolucionario“ (National-Revolutionäre Bewegung).

stellation nichtintendierter Effekte zu beobachten (vgl. *Tabelle 2*). Eine besonders erfolgreiche Opposition gegen geplante parametrische Rentenreformen, teilweise unter Zuhilfenahme von Plebisziten und Gerichtsverfahren, zementierte den rentenpolitischen Status quo im Umlagesystem und verhinderte die rechtzeitige Nutzung der vorhandenen Stellschrauben. In Uruguay wurde eine generöse Form der Leistungsindexierung sogar verfassungsrechtlich verankert. Was zunächst ein maßgeblicher politischer Erfolg von Rentnerverbänden, Gewerkschaften und linken Parteien zu sein schien, wirkte mittelfristig extrem kostentreibend, während gleichzeitig die Anpassungsmechanismen im Umlagesystem erheblich beschnitten wurden. Da die politischen Alternativen also blockiert waren, wurde hierdurch letzten Endes der radikale Paradigmenwechsel in der Alterssicherung befördert.

Der Handlungsspielraum der Regierungen

Der Handlungsspielraum der Regierungen war in den acht untersuchten Fällen unterschiedlich. In Bolivien, Bulgarien, Ungarn und Uruguay verfügte die Regierung bei der Verabschiedung der Rentenreform über eine komfortable parlamentarische Mehrheit. Auch in Kroatien kontrollierte das autoritäre Tudjman-Regime mit seiner HDZ[23] das Parlament. In Peru wurde die Rentenreform indes per Dekret verabschiedet, da Präsident Alberto Fujimori das Parlament aufgelöst hatte. Nur in Argentinien waren aufgrund von knappen Mehrheitsverhältnissen im Parlament intensive Verhandlungen mit der Opposition erforderlich, die in bedeutende politische Zugeständnisse mündeten. Aus den hier betrachteten Fällen lässt sich kein systematischer Zusammenhang zwischen dem Ausmaß des Paradigmenwechsels in der Alterssicherung und dem jeweiligen Handlungsspielraum der Regierung ableiten, wie er sich in Lateinamerika beobachten lässt.[24] Allerdings zeigt sich bei der Privatisierung der Alterssicherung vielfach eine unzureichende Konsensbildung, die sich mittelfristig nicht auszahlt.[25] Überdies wurden einige der betrachteten Rentenreformen äußerst übereilt verabschiedet und umgesetzt, um ein politisches „window of opportunity“ zu nutzen. Dies zog teilweise erhebliche Implementierungsprobleme nach sich, vor allem in Polen, Ungarn und Peru.[26]

23 Das Kürzel HDZ steht in Kroatien für „Hrvatska demokratska zajednica“ (Kroatische Demokratische Union).

Fazit

Es dürfte deutlich geworden sein, dass entgegen den gängigen Annahmen in der Wohlfahrtsstaatsliteratur eine Privatisierung der Alterssicherung durchaus politisch durchsetzbar sein kann – nicht nur unter Pinochet, Fujimori und Tudjman. Ein radikaler Paradigmenwechsel war in zahlreichen Ländern Lateinamerikas und Osteuropas auch in einem demokratischen Kontext möglich. Aufgrund der teilweise erheblichen Unterschiede in den politischen Kontextbedingungen und Akteurskonstellationen lassen sich die hier vorgestellten Ergebnisse nicht ohne weiteres auf die Bundesrepublik übertragen.[27] Nicht zuletzt muss die „neue Rentenorthodoxie“ hierzulande ohne die Weltbank als gewichtige Fürsprecherin auskommen. Dennoch sind die Erfahrungen, die andernorts bei der Umsetzung radikaler Reformagenden gemacht wurden, geeignet, auch den bundesdeutschen Reformern (und ihren Kritikern) wichtige Einsichten zu vermitteln.

24 Vgl. Carmelo Mesa-Lago/Katharina Müller, The Politics of Pension Reform in Latin America, in: Journal of Latin American Studies, 34 (2002) 3, S. 687–715.

25 Vgl. Patricio Silva, The new political order in Latin America: towards technocratic democracies?, in: Robert N. Gwynne/Cristóbal Kay (Hrsg.), Latin America Transformed: Globalization and Modernity, London–Sydney–Auckland 1999; Joseph E. Stiglitz, Reflections on the Theory and Practice of Reform, in: Anne O. Krueger (Hrsg.), Economic Policy Reform: The Second Stage, Chicago–London 2000.

26 Vgl. K. Müller (Anm. 6), Kap. 6.1, 8.1 und 8.2.

27 Vgl. jedoch Carmelo Mesa-Lago/Eva Maria Hohnerlein, Die deutsche Rentenreform 2001 im Lichte der Reformerfahrungen in Lateinamerika und Osteuropa, in: Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht, 17 (2003) 1, S. 1–108.

Gerd Andreas Strohmeier

Zwischen Gewaltenteilung und Reformstau: Wie viele Vetospieler braucht das Land?

Reformstau in Deutschland vs. Reformruck in Großbritannien

„Durch Deutschland muss ein Ruck gehen“[1], forderte Bundespräsident Roman Herzog 1997, in dem Jahr, in dem sich die Ära Helmut Kohl dem Ende zuneigte, in dem die *große Steuerreform* scheiterte und das Wort Reformstau von der Gesellschaft für deutsche Sprache zum Wort des Jahres gewählt wurde.[2]

Doch der symbolischen Ruckrede ist kein wirklicher Reformruck gefolgt. 2003, sechs Jahre später, kann man sich nicht einmal darüber einigen, ob eine Steuerreform vorgezogen werden soll oder nicht, wird eine Gesundheitsreform zerpflückt, bevor sie überhaupt konzeptualisiert wurde, und bleibt ein Zuwanderungsgesetz nach ewigem Tauziehen (u. a. dem nicht verfassungsgemäßen Zustandekommen im Bundesrat, dem Stopp durch das Bundesverfassungsgericht, der erneuten Verabschiedung im Bundestag und dem erneuten Scheitern im Bundesrat) im Vermittlungssauschuss hängen. 2003 wäre eine Ruckrede des Bundespräsidenten ebenso passend wie die Wahl des Worts Reformstau zum Wort des Jahres.

In Großbritannien kann von einem fehlenden Ruck oder gar einem Reformstau nicht die Rede sein. So hat die Regierung Tony Blair seit ihrem Amtsantritt 1997 sogar eine überwältigende Anzahl an Verfassungsreformen vorgenommen, eine Reihe weiterer angekündigt und sich trotz erheblichen Unmuts im eigenen Land am Krieg gegen den Irak beteiligt. Grundsätzlich ist das Thema Reformstau in Großbritannien kein Thema. In kaum einem anderen demokratischen Land wird der Charakter der repräsentativen Demokratie als „temporäre Vertrauensdiktatur“[3] so deutlich wie in Großbritannien. Lord Hailsham hat das Westminster-Modell deshalb sogar als „elective dictatorship“ bezeichnet.[4]

Die Umsetzbarkeit von Reformen hängt maßgeblich von den verfassungspolitischen Rahmenbedingungen eines Landes ab. Diese wirken in Deutschland überwiegend reformhemmend: „In keinem Land der Welt haben so viele Instanzen Verhinderungsgewalt wie in Deutschland – vielleicht mit Ausnahme der Schweizer Konkordanzdemokratie.“[5] In Großbritannien wirken die verfassungspolitischen Rahmenbedingungen hingegen überwiegend reformfördernd: Hier „. . . regiert faktisch nur die Mehrheit, mit der nach einem Regierungswechsel wichtige Grundentscheidungen sofort herbeigeführt werden können“[6].

Der deutsch-britische Vergleich macht deutlich: Es gibt nicht *die* repräsentative Demokratie, genauso wenig wie *die* Demokratie oder *die* Demokratietheorie. Es gibt unterschiedliche Formen der repräsentativen Demokratie, die unterschiedliche Funktionsmechanismen aufweisen, die zu unterschiedlichen Ergebnissen führen. Doch so unterschiedlich die Formen, Funktionsmechanismen und Ergebnisse der repräsentativen Demokratie auch sein mögen, so gleich lautend ist oftmals die Kritik an denselben. Sowohl in Deutschland als auch in Großbritannien ist die spezifische Ausgestaltung des politischen Systems für dessen mangelnde Outputleistung verantwortlich gemacht worden: Während in Deutschland die geringe Steuerungsfähigkeit als Ursache gilt, wird in Großbritannien die hohe Steuerungsfähigkeit moniert. Wie diese paradox anmutenden Kritiken zustande kommen, soll im Folgenden auf der Basis der Vetospielertheorie erörtert werden. Anschließend soll der Frage nachgegangen werden, welches politische System für moderne, gesellschaftlich homogene Industrienationen besser geeignet ist.

Der Beitrag entstand im Rahmen eines Forschungsaufenthalts an der University of Cambridge (Faculty of Social and Political Sciences; Wolfson College) und wurde mit Unterstützung eines Stipendiums im Rahmen eines Postdoc-Programms des DAAD ermöglicht.

1 Roman Herzog, Aufbruch ins 21. Jahrhundert. Ansprache von Bundespräsident Roman Herzog im Hotel Adlon am 26. April 1997, http://www.bundespraesident.de/dokumente/Rede/ix_15154.htm, 25. 3. 2003.

2 Duden, http://www.duden.de/dtsprache/unwort/wortunwort.html, 25. 3. 2003.

3 Friedrich Meinecke, Politische Schriften und Reden, Darmstadt 1958, S. 51.

4 Lord Hailsham, The Dilemma of Democracy. Diagnosis and Prescription, London 1978, S. 9.

5 Gerd Langguth, Machtteilung und Machtverschränkung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6/2000, S. 3–11, hier S. 5.

6 Ebd.

Vetospielertheorie (nach George Tsebelis)

George Tsebelis hat mit seiner Vetospielertheorie einen umfassenden Ansatz formuliert, der politische Systeme hinsichtlich ihrer Steuerungsfähigkeit klassifizierbar und vergleichbar macht. Im Mittelpunkt steht dabei die Steuerungsfähigkeit des politischen Systems in Abhängigkeit von dessen konkreter Ausgestaltung. Die bahnbrechende Idee von Tsebelis besteht darin, sämtliche Akteure, welche die politische Steuerungsfähigkeit direkt einschränken, in Vetospieler „zu übersetzen" und politische Systeme auf dieser Grundlage vergleichbar zu machen.

Vetospieler sind nach Tsebelis alle jene Akteure, die politische Reformen (Gesetze) direkt verhindern können: „*Veto players* are individual or collective actors whose agreement is necessary for a change of the status quo."[7] Tsebelis argumentiert, dass die politische Steuerungsfähigkeit von der Anzahl der Vetospieler und deren Distanz zueinander abhängt: „[T]he greater the distance among and the number of veto players, the more difficult it is to change the status quo."[8] Bei kollektiven Vetospielern, z. B. einem Parlament, seien im Gegensatz zu individuellen Vetospielern, z. B. einem Präsidenten, zusätzlich deren Kohäsion und interne Entscheidungsregel zu berücksichtigen: „[T]he more cohesive a collective veto player deciding by majority rule, the higher policy stability, while the more cohesive a collective veto player deciding by qualified majority, the lower policy stability."[9]

Besondere Bedeutung misst Tsebelis der Unterscheidung institutioneller und parteipolitischer Vetospieler bei. Institutionelle Vetospieler beschreibt er als in der Verfassung verankerte, konstante Vetospieler: „I will call *institutional veto players* individual or collective veto players specified by the constitution. The number of these veto players is expected to be constant but their properties may change."[10] Parteipolitische Vetospieler könnten sich nach Tsebelis in wechselnden Konstellationen innerhalb institutioneller Vetospieler bilden und diese als *faktische* Vetospieler ersetzen: „I will call *partisan veto players* the veto players who are generated inside institutional veto players by the political game. . . . Both the number and the properties of partisan veto players change over time."[11]

In Deutschland existieren gegenwärtig zwei parteipolitische Vetospieler – die Parteien, welche die Regierungskoalition bilden (SPD und Bündnis 90/ Die Grünen) – sowie drei institutionelle Vetospieler – der Bundesrat (bei zustimmungsbedürftigen Gesetzen), das Bundesverfassungsgericht (sofern es nach einer Anrufung eine direkte oder indirekte Normenkontrolle vornimmt) und der Bundespräsident (im Rahmen seines *abgeschwächten* Prüfungsrechts).[12] In Großbritannien existiert hingegen nur ein einziger parteipolitischer Vetospieler: die Einparteienregierung – (New) Labour.

Wirkung von Vetospielern

Je nachdem, aus welcher Perspektive man Vetospieler betrachtet, fällt deren Bewertung höchst unterschiedlich aus: Aus der Perspektive der Gewaltenteilung erscheinen sie als Garanten der Demokratie und des Konsenses, aus der Perspektive der politischen Steuerungsfähigkeit als Ursachen des politischen Stillstands und der Reformunfähigkeit. Für Wolfgang Luthardt, der (implizit) Vetospieler aus der ersten Perspektive betrachtet, gehören diese „zu den großen geschichtlichen Leistungen des modernen demokratischen Verfassungsstaates"[13]. Für Joachim Heidorn, der (implizit) Vetospieler aus der zweiten Perspektive betrachtet, bilden diese eine große Gefahr für den modernen Verfassungsstaat, da sich dadurch die „relative Autonomie der politischen Entscheidung, die policy-making-power als eine unverzichtbare Voraussetzung der Regierbarkeit, verengt"[14]. Dabei wird deutlich: Während Vetospieler dem modernen Verfassungsstaat einerseits Nutzen stiften, fügen sie ihm andererseits Schaden zu.

---

7 George Tsebelis, Veto Players: How Political Institutions Work, Princeton 2002, S. 19.

8 Ebd.

9 Ebd., S. 62.

10 Ebd., S. 79.

11 Ebd.

12 Tsebelis hat allerdings nur die Regierungsparteien sowie (bei zustimmungsbedürftigen Gesetzen) den Bundesrat als definitive Vetospieler in seine Analysen miteinbezogen (George Tsebelis, Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism, in: British Journal of Political Science, 25 [1995], S. 289–325, hier S. 310).

13 Wolfgang Luthardt, Abschied vom deutschen Konsensmodell? Zur Reform des Föderalismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 13/1999, S. 12–23, hier S. 18.

14 Joachim Heidorn, Legitimität und Regierbarkeit. Studien zu den Legitimitätstheorien von Max Weber, Niklas Luhmann und Jürgen Habermas und der Unregierbarkeitsforschung, Berlin 1982, S. 219.

Tabelle: Steuerungsfähigkeit und Konsensfähigkeit des politischen Systems in Abhängigkeit von der Anzahl der Vetospieler

Konsensfähigkeit →

Einparteien-regierung	Zweiparteien-regierung	Zweiparteien-regierung, zweite Kammer	Zweiparteien-regierung, zweite Kammer, Verfassungsgericht	Zweiparteien-regierung, zweite Kammer, Verfassungsgericht, Staatsoberhaupt
1Vetospieler	2 Vetospieler	3 Vetospieler	4 Vetospieler	5 Vetospieler

← **Steuerungsfähigkeit**

Quelle: Eigene Darstellung.

Zum einen sind Vetospieler ein direkter Ausdruck des Prinzips der Gewaltenteilung.[15] Infolgedessen haben sie die gleichen Ziele wie die Gewaltenteilung: die Sicherung der Freiheit des Einzelnen sowie eines Minimalkonsenses in der Gesellschaft und die generelle Abwehr des Missbrauchs staatlicher Gewalt.[16] Ein Missbrauch staatlicher Gewalt muss allerdings nicht immer so weit gehen, dass eine ganze Staatsform regelrecht *entartet*, wovor u. a. Aristoteles und Machiavelli gewarnt haben, sondern kann auch durch weniger radikale Bewegungen innerhalb einer Staatsform erfolgen: durch die Verfolgung von Sonderinteressen zu Lasten des Gemeinwohls. Daraus folgt, dass Vetospieler die Aufgabe haben, Konsens herzustellen. Grundsätzlich gilt: Je mehr Vetospieler existieren, desto größer ist die Konsensfähigkeit eines politischen Systems. Vetospieler realisieren Konsens jedoch nicht einfach, indem sie die Staatsgewalt willkürlich hemmen, sondern indem sie in einem bestimmten Rahmen spezifische Ziele verfolgen bzw. Interessen vertreten und dabei eine gewaltenteilende Wirkung entfalten.[17] So hat z. B. in Deutschland der Bundesrat Länderinteressen in Länderangelegenheiten und das Bundesverfassungsgericht (nach Anrufung) sowie der Bundespräsident (allerdings in geringerem Umfang) die langfristigen, im Grundgesetz niedergelegten Interessen des deutschen Volks zu vertreten. Die Mehrzahl parteipolitischer Vetospieler ergibt sich in Deutschland letztlich aus dem Verhältniswahlsystem (personalisiertes Verhältniswahlrecht), das weitest gehend für ein Vielparteiensystem und das Erfordernis einer Koalitionsregierung verantwortlich ist. Dem Verhältniswahlsystem wird grundsätzlich das Ziel zugeschrieben, für eine *gerechte Repräsentation* zu sorgen.[18]

15 Vgl. G. Tsebelis (Anm. 12), S. 301 f.

16 Vgl. Thomas Schodder, Föderative Gewaltenteilung in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt/M. 1989, S. 3.

17 Vgl. auch Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, Staatsorgane, Staatsfunktionen, Finanz- und Haushaltsverfassung, Notstandsverfassung, München 1980, S. 953.

Zum anderen schränken Vetospieler – wie Tsebelis deutlich gemacht hat – die Steuerungsfähigkeit eines politischen Systems ein. Grundsätzlich gilt: Je weniger Vetospieler existieren, desto größer ist die Steuerungsfähigkeit eines politischen Systems. Infolgedessen hängt sowohl die Steuerungsfähigkeit als auch die Konsensfähigkeit eines politischen Systems von der Anzahl der Vetospieler ab – allerdings diametral entgegengesetzt: Je mehr Vetospieler existieren, desto größer ist die Konsensfähigkeit und desto geringer ist die Steuerungsfähigkeit, und umgekehrt (vgl. die *Tabelle*).

Während vor dem Hintergrund der in der *Tabelle* dargestellten Varianten das politische System Großbritanniens – aufgrund des Minimums an Vetospielern – ein Maximum an Steuerungsfähigkeit bei einem Minimum an Konsensfähigkeit gewährleistet, realisiert das politische System Deutschlands – aufgrund des Maximums an Vetospielern – ein Maximum an Konsensfähigkeit bei einem Minimum an Steuerungsfähigkeit. Folglich bezieht sich die Kritik hinsichtlich der geringen Outputleistung des politischen Systems in Großbritannien auf die geringe Konsensfähigkeit und in Deutschland auf die geringe Steuerungsfähigkeit.

An dieser Stelle stellt sich nun die Frage, wie viele Vetospieler in modernen, gesellschaftlich homogenen Industrienationen mit Blick auf die Konsensfähigkeit nötig und mit Blick auf die Steuerungsfähigkeit erträglich sind. Um diese Frage annähernd beantworten zu können, empfiehlt sich eine eingehende Untersuchung der spezifischen Auswirkung der Anzahl der Vetospieler auf die Konsensfähigkeit der politischen Systeme Deutschlands und Großbritanniens.

18 Vgl. Dieter Nohlen, Wahlrecht und Parteiensystem, Opladen 2000, S. 144 ff.

Vetospieler in Deutschland als Falschspieler?

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass Vetospieler die Staatsgewalt nicht einfach willkürlich hemmen, sondern in einem bestimmten Rahmen spezifische Ziele verfolgen bzw. Interessen vertreten und dabei eine gewaltenteilende Wirkung entfalten sollen. Andernfalls wird die intendierte Gewaltenteilung „wenn überhaupt, durch eine Gewaltenteilung widersinniger und offensichtlich nicht gewollter Art ersetzt“[19]. Genau dies ist jedoch mit Blick auf den Bundesrat, das Bundesverfassungsgericht und (indirekt) die Koalitionsregierung in Deutschland großteils der Fall.

Während der Bundesrat Länderinteressen vertreten und sich seine Vetomacht auf Fragen, die den Kernbereich der Länderinteressen berühren, beschränken soll, vertritt er zumindest in wichtigen Sachfragen regelmäßig Parteiinteressen und hat sich der Anteil zustimmungsbedürftiger Gesetze zunehmend auf Bereiche ausgedehnt, die kaum mehr zum Kernbereich der Länderinteressen gerechnet werden können. Vor diesem Hintergrund ist der Bundesrat „demokratisch kaum zu rechtfertigen und inzwischen das eigentliche Scharnier eines sich selbst blockierenden Parteienstaats“[20].

Während das Bundesverfassungsgericht Gesetze hinsichtlich ihrer Verfassungsmäßigkeit kontrollieren und sich seine Kontrollkompetenz nur auf die enumerativ im Grundgesetz bzw. im Bundesverfassungsgerichtsgesetz festgelegten Fälle beschränken soll, hat es in vielen Bereichen eine politisch-gestalterische Kontrolldichte entwickelt, in Einzelfällen Entscheidungen (partei)politischen Charakters getroffen, in einer Vielzahl von Urteilen eine über den konkreten Fall hinausgreifende Rechtsprechung entwickelt und sogar seine eigenen Kompetenzen sukzessive ausgeweitet. Insbesondere in den neunziger Jahren ist überdeutlich geworden, dass das Bundesverfassungsgericht immer mehr „aus dem Ruder läuft“[21].

Während das personalisierte Verhältniswahlrecht, das für das Erfordernis einer Koalitionsregierung weitest gehend verantwortlich ist, eine gerechte Repräsentation gewährleisten soll, führt es im Vergleich zu Mehrheitswahlsystemen auf der Parlamentsebene – wenn überhaupt – allenfalls zu *mehr* und nicht zu vollständiger Proportionalität zwischen Stimmen- und Mandatsanteilen der Parteien und auf der Regierungsebene sogar zu äußerst starken Disproportionalitätseffekten, da parlamentarische Minderheitsparteien auf der Regierungsebene einen – in jeder Hinsicht – überproportional starken Einfluss ausüben. Besonders deutlich wurde dies in Deutschland zwischen 1961 und 1983. Schließlich waren in diesem Zeitraum Regierungswechsel „nur als ein von der FDP zu vollziehender Partnerwechsel möglich“[22].

Es ist festzuhalten, dass die meisten Vetospieler in Deutschland ihre Vetomacht nicht unmaßgeblich missbrauchen und – zum Teil selbstständig – ausgedehnt haben, wodurch deren Ausmaß größer und deren Legitimationskraft geringer wurde.

Adversary Politics in Großbritannien?

Die aus der geringen Konsensfähigkeit des Westminster-Modells resultierenden Nachteile sind insbesondere durch die – von Samuel Finer maßgeblich geprägte – Theorie der *Adversary Politics* zum Ausdruck gebracht worden. Finers zentrale Kritik am Westminster-Modell besteht darin, dass durch häufige Wechsel von Einparteienregierungen eine Abfolge von radikalen Politikrevisionen ausgelöst wird: „reversals and re-reversals and in some cases, re-re-reversals of policy“[23]. Die daraus resultierende politische Diskontinuität wird von Finer als nachteilig betrachtet, da sie zu einer schädlichen Atmosphäre der politischen Unbeständigkeit und Ungewissheit führt.[24] Die Theorie der Adversary Politics impliziert jedoch nicht nur die Kritik an häufigen Politikrevisionen, sondern gleichzeitig an extremen Politikentscheidungen. Finer argumentiert, dass die Politik der jeweiligen Regierungspartei so extrem und polarisierend ist, dass sie weit von der (eigentlichen) Kompromisslinie in der Partei, im Parlament und in der Wählerschaft entfernt ist.[25]

19 Klaus Lange, Die Legitimationskrise des Bundesrates, in: Dieter Wilke/Bernd Schulte (Hrsg.), Der Bundesrat, Darmstadt 1990, S. 226–251, hier S. 245.

20 Wilhelm Hennis, Auf dem Weg in den Parteienstaat, Stuttgart 1998, S. 159.

21 Volker Krey, Das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe – ein Gericht läuft aus dem Ruder. Kritische Anmerkungen anlässlich des Sitzblockaden-Beschlusses des Ersten Senats vom 10. Januar 1995, in: Juristische Rundschau, (1995) 6, S. 221–228.

22 Peter Graf Kielmannsegg, Mehrheiten sind nicht mehr garantiert, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 23. August 2002, S. 9.

23 Samuel E. Finer, Adversary Politics and Electoral Reform, London 1975, S. 16 f.

24 Vgl. Geoffrey Debnam, The Adversary Politics Thesis Revisited, in: Parliamentary Affairs, 47 (1994), S. 420–433, hier S. 420.

25 Vgl. Samuel E. Finer, Adversary Politics and the Eighties, in: Electoral Studies, 1 (1982), S. 221–230, hier S. 224 ff.

Nach Finer resultiert das Adversary-Modell aus dem britischen Zweiparteiensystem und dieses aus dem britischen Mehrheitswahlsystem (relative Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen). Deshalb fordert Finer eine Wahlrechtsreform bzw. die Einführung eines Verhältniswahlsystems (Single Transferable Vote in Dreier- bis Fünferwahlkreisen).[26] Interessant ist dabei, dass der Autor diese Forderung (primär) nicht mit einer Steigerung der Proportionalität des Wahlsystems, sondern mit einer Steigerung der Effizienz der Regierung begründet.[27] Diese Effizienzsteigerung soll erreicht werden, indem – aus dem Verhältniswahlsystem resultierende – gemäßigte Koalitionsregierungen an die Stelle extremer Einparteienregierungen treten.[28] Folglich spricht sich Finer für eine Erhöhung der Anzahl der (parteipolitischen) Vetospieler zur Steigerung der Konsensfähigkeit und dadurch zur Steigerung der Outputleistung des politischen Systems aus.

Empirische Belege für Adversary Politics führt Finer in der Originalfassung seiner Theorie von 1975 insbesondere aus der Nachkriegszeit an. Ein klassisches Beispiel stellt die Entwicklung im Bereich der Stahlindustrie dar: „[T]he steel industry was nationalised by Labour in 1950–1, denationalised by the Conservatives in 1953 and renationalised by Labour in 1966."[29] Den Regierungswechsel von 1979 und die Politik der Thatcher-Regierung betrachtete Finer später als eindrucksvolle Bestätigung seiner Theorie.[30] Doch so wie die Thatcher-Regierung der Theorie der Adversary Politics zu einer Renaissance verhalf, trug sie mit ihrer langen Laufzeit – aufgrund der ausbleibenden radikalen Politikrevisionen – auch zu ihrem Bedeutungsverlust bei. Natürlich weist die Theorie der Adversary Politics auch unabhängig davon diverse Angriffsflächen auf. Letztlich wurde die Existenz eines Adversary-Modells in Großbritannien stets angezweifelt. Richard Rose stellt diesem sogar ein Konsensus-Modell gegenüber.[31]

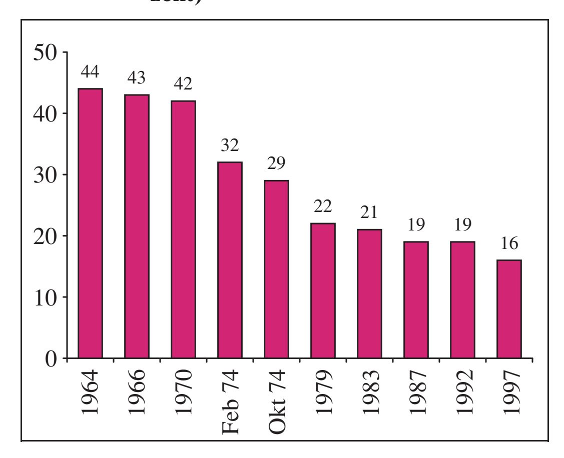
Unabhängig davon, ob in Großbritannien in der Vergangenheit ein Adversary-Modell oder ein Konsensus-Modell dominierte, ist davon auszugehen, dass in der Gegenwart ein Konsensus-Modell vorherrscht.[32] Die Blair-Regierung betreibt seit 1997 vielleicht eine gute, vielleicht eine schlechte, vielleicht eine zum Teil gute und zum Teil schlechte, aber definitiv keine extreme Regierungspolitik (im Sinne einer ideologisch motivierten Politik zugunsten von Sonderinteressen). Die Entwicklung zentraler Politikfelder während der letzten Jahre zeigt, dass sie keineswegs eine Politik verfolgt hat, die der klassischen Parteiideologie entsprach, ausschließlich gewissen Sonderinteressen (z. B. jenen der Gewerkschaften) nutzte, weit von den Positionen der konservativen Vorgängerregierungen bzw. der Opposition entfernt war und von der Öffentlichkeit als Klassenpolitik wahrgenommen wurde.[33] Auch die große Anzahl an Verfassungsreformen sowie die Beteiligung am Irak-Krieg passen nicht in das Bild eines Adversary-Modells. Hinter den Verfassungsreformen verbergen sich weder ideologische noch parteipolitische Motive bzw. weder Sonder- noch Eigeninteressen. Die Beteiligung am Irak-Krieg steht hinsichtlich der dabei verfolgten außenpolitischen Ziele weniger in der Tradition der Labour-Partei, sondern vielmehr in der Tradition der konservativen Vorgängerregierungen und konnte sogar nur mit Unterstützung der Conservatives im Parlament umgesetzt werden. *Fazit:* Die Theorie der Adversary Politics wurde in Großbritannien spätestens mit der Blair-Regierung ungültig.

Die moderate Politik der Labour-Partei bzw. der Blair-Regierung darf jedoch keineswegs als Ausfluss einer völlig souverän bzw. unabhängig getroffenen internen Wertentscheidung betrachtet werden, die jederzeit – folgen- bzw. problemlos – wieder revidiert werden kann. Labour hat sich als (Regierungs-)Partei weniger aufgrund interner Willensbildungsprozesse, sondern vielmehr aufgrund externer Zwänge zu New Labour entwickelt. Das moderate Programm der Labour-Partei bzw. die moderate Politik der Blair-Regierung wurde insbesondere von zwei Faktoren regelrecht erzwungen: den Restriktionen des politischen Entscheidungsraums sowie der spezifischen Struktur der Wählerschaft.

Die Wählerschaft hat sich in Großbritannien in den letzten Jahrzehnten deutlich verändert: Ihre Bindung an Partei(ideologi)en ist geringer, ihre Wechselbereitschaft größer geworden (vgl. die *Abbildung*). Ohne die Anpassung der Labour-Partei bzw. der Blair-Regierung an die Bedürfnisse der großen Anzahl der Wechselwähler, d. h. ohne eine moderate, entideologisierte und klassenübergreifende Politik, wären die beiden erdrutschartigen Wahlsiege von 1997 und 2001 definitiv nicht möglich gewesen.

26 Vgl. ders. (Anm. 23), S. 18 ff.
27 Vgl. ders. (Anm. 25), S. 221.
28 Vgl. ders. (Anm. 23), S. 30 f.
29 Michael Cole, Adversary Politics and Proportional Representation, in: Political Quarterly, 70 (1999) S. 166–174, hier S. 169.
30 Vgl. S. E. Finer (Anm. 25), S. 225.
31 Vgl. Richard Rose, Do Parties make a difference?, London 1980.
32 Vgl. auch M. Cole (Anm. 29), S. 173.
33 Vgl. Anthony Seldon, The Net Blair Effect, in: ders. (Hrsg.), The Blair Effect. The Blair Government 1997–2001, London 2001, S. 594.

Abbildung: Anteile der Wählerschaft mit einer „sehr starken" Parteibindung (in Prozent)



Quelle: James R. Tilley, Party Identification in Britain: Does Length of Time in the Electorate Affect Strength of Partisanship?, in: British Journal of Political Science. 33 (2003) 2, S. 332–344, hier S. 333.

Darüber hinaus haben die Restriktionen des politischen Entscheidungsraums, z. B. die Restriktionen, die aus der Mitgliedschaft in internationalen oder supranationalen Organisationen (insbesondere der EU), der internationalen (Wirtschafts-)Verflechtung und der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung resultieren, der Politik der Blair-Regierung – insbesondere im Wirtschaftsbereich – enge Grenzen gesetzt: „On one side both Thatcherism and Labour were adjusting to new realities. There is no party in western Europe, or perhaps the world, which is now using Keynesian demand management."[34] In diesem Zusammenhang wird auch deutlich, dass in Großbritannien keine wirkliches *elective dictatorship* existiert. Dieser Eindruck wird durch zwei weitere Faktoren gestärkt. Zum einen haben *indirekte Vetospieler* – wie z. B. die Medien oder das House of Lords mit Blick auf den *communications bill* – einen zum Teil sehr großen mittelbaren Einfluss auf das Regierungshandeln in Großbritannien. Zum anderen hat die Regierung – wie z. B. in der Irak- oder *foundation hospitals*-Frage – ihre Regierungsmehrheit keineswegs immer unter Kontrolle. Dies bedeutet, dass es in Großbritannien insbesondere bei höchst umstrittenen Fragen zu einer abnehmenden Kohäsion des parteipolitischen Vetospielers und einer verstärkten Kontrolle der Regierung durch die Regierungspartei kommen kann.

34 Martin J. Smith, Conclusion: the Complexity of New Labour, in: Steve Ludlam/Martin J. Smith (Hrsg.), New Labour in Government, London 2001, S. 259.

Fazit

Da die meisten Vetospieler in Deutschland ihre Vetomacht nicht unmaßgeblich missbraucht sowie ausgedehnt haben und in der Bundesrepublik grundsätzlich ähnliche Rahmenbedingungen herrschen wie in Großbritannien, erscheint eine Reduzierung der Vetospieler bzw. ihrer Vetomacht – soweit dies möglich ist – durchaus sinnvoll. Zu denken wäre beispielsweise an die Einführung eines *moderaten* Mehrheitswahlsystems (z. B. Mehrheitswahl mit proportionaler Zusatzliste), das als Repräsentationsziel eindeutig die Mehrheitsbildung (einer Partei) verfolgt, jedoch kleinen Parteien eine gewisse – wenn auch nicht gerechte – Repräsentation im Parlament garantiert. In Frage käme z. B. das *AV-Plus System*, das die Independent Commission on the Voting System in Großbritannien ausgearbeitet hat.[35] Zu denken wäre auch an eine Einschränkung der Vetomacht des Bundesrats durch eine Föderalismusreform. So könnten eine deutlichere Trennung der Aufgaben von Bund und Ländern, eine klar gegliederte Finanzverfassung, eine Rückübertragung originärer Länderkompetenzen auf Landesebene, eine Reform der Gesetzgebungskompetenzen zur weitest gehenden Vermeidung von Politikverflechtungen und eine konsequente Trennung des materiellen Gesetzesteils von den (zustimmungsbedürftigen) Verwaltungsvorschriften die Vetomacht des Bundesrats bzw. den Anteil zustimmungsbedürftiger Gesetze reduzieren. Dadurch würden die Länderkompetenzen nicht reduziert, sondern nur dorthin verschoben werden, wo sie am besten wahrgenommen werden können: in den Länderparlamenten.

35 Vgl. The Report of the Independent Commission on the Voting System, Presented to Parliament by the Secretary of State for the Home Command of Her Majesty, London 1998.

Markus Reiners

Wandlungsfähigkeit des Staates

Anspruch und Wirklichkeit im politisch-administrativen System

Vorbemerkungen

Auf allen Ebenen des politisch-administrativen Systems laufen derzeit Modernisierungsprozesse. Die Akteure stehen hierbei vor dem Problem, dass sich Verfahrensabläufe nur schwer ändern lassen. Das wirft Fragen danach auf, wer welches Interesse daran hat, dass sich nichts ändert, und über welche Macht die einzelnen Vertreter verfügen, um ihre Interessen durchzusetzen. Es darf dabei nicht übersehen werden, dass sich die Akteure oft mehr für die Folgen einer Modernisierung für ihre Machtposition interessieren: Spezifische Machtkonstellationen führen zur Konstituierung von Rahmenbedingungen, Problemen und Zwängen des kollektiven, organisierten Handelns, die letztlich die Durchsetzbarkeit der Modernisierungsprogramme negativ beeinflussen. Häufig ist auch zu beobachten, dass das Entscheidende versäumt wird, nämlich andere Akteure, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Veränderungsprozess „mitzunehmen". Das kann allerdings nur funktionieren, wenn diese von der Vorhersehbarkeit, Handhabbarkeit und dem Sinn der an sie gestellten Anforderungen überzeugt sind, anderenfalls ist ein Scheitern von Projekten vorprogrammiert. Oftmals erweist sich die bestehende Organisationskultur als stärker als jeder reformerische Eingriff. Die Ergebnisse zahlreicher Analysen zeigen, wie schwer sich menschliche Verhaltensweisen in Organisationen verändern lassen und wie wenig ein Modell mechanischer Koordination oder ein einfacher Determinismus zum Erfolg verhilft.[1]

Die Ergebnisse aus dem Landesprojekt der Neuen Steuerung (dezentrale Budgetierung, Kosten-Leistungsrechnung, Controlling etc.) in Baden-Württemberg (BW)[2] liefern genügend Hinweise auf die Probleme, Defizite und Risiken, die Schwierigkeiten des dortigen Managements, den Zeitbedarf, den organisationalen Konservatismus und die Mängel in der Managementlogik. Die Kritik konzentriert sich in BW auf die Top-down-Einführungsstrategie, auf die unter hohem zeitlichen und fiskalischen Druck durchgeführte schnelle, flächendeckende, unterschiedslose, technokratisch und nicht partizipativ ausgestaltete Implementation, die mangelnde Berücksichtigung spezifischer Fachinteressen, die zur Refinanzierung des Projektes vorab festgelegten Stellenstreichungen, die daraus resultierende mangelhafte Akzeptanz, die nicht vorhersehbaren Folgekosten und die letztlich aus dem Projekt nicht ableitbare Steuerungsrelevanz. Die einzelnen Ressortinteressen können in den maßgeblichen Entscheidungsgremien nicht angemessen vertreten werden, weil sich die dort präsenten politischen Beamten der Rationalität der Politik verpflichtet fühlen. Die Dominanz des Finanzministeriums in den maßgeblichen Gremien und im Projektmanagement stützt die These, dass seitens der Regierung in BW nicht die propagierte Effizienzsteigerung bzw. Modernisierung Priorität hat, sondern pauschale Einsparungen zur Haushaltskonsolidierung in der Zielhierarchie an oberster Stelle rangieren.

Die folgenden Ausführungen sollen zeigen, dass in der Handlungsrationalität der hier behandelten Akteure und den inter- und innerorganisatorischen Machtkonstellationen Modernisierungshindernisse

1 Vgl. Michel Crozier/Erhard Friedberg, Macht und Organisation. Die Zwänge kollektiven Handelns, Königstein/Ts. 1979; Jörg Baumbach/Rolf Ritsert, Warum Veränderungen schwerfallen. Betriebswirtschaftiche Methoden in der Polizei, in: Polizei-heute, Führung, Technik, Ausbildung, Recht, 31 (2002) 6, S. 223–226; Jörg Bogumil/Leo Kißler, Verwaltungsmodernisierung als Machtspiel. Zu den heimlichen Logiken kommunaler Modernisierungsprozesse, in: Dietrich Budäus/Peter Conrad/Georg Schreyögg (Hrsg.), Managementforschung, 8. New Public Management, Berlin–New York 1998, S. 123–149; Jörg Bogumil, Das neue Steuerungsmodell und der Prozess der politischen Problembearbeitung – Modell ohne Realitätsbezug?, in: ders./Leo Kissler (Hrsg.), Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie. Risiken und Chancen eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie, Baden-Baden 1997, S. 33–45.

2 In BW werden zurzeit auf Landesebene Neue Steuerungsinstrumente implementiert. Der Entschluss hierzu wurde in den neunziger Jahren gefasst. Ab 1995 wurden die Instrumente in Pilotdienststellen erprobt. Der Startschuss zum Projekt erfolgte schließlich Anfang des Jahres 2000. In der sich anschließenden Konzeptionsphase wurden die für die Umsetzung notwendigen Schritte geplant und festgelegt. Der Beschluss zur Umsetzung wurde durch den Ministerrat im Mai 2001 getroffen. Die Implementationsphase soll bis Frühjahr 2004 abgeschlossen sein. Vom Verfasser wurde im Zeitraum November 2002 bis Juni 2003 eine akteurszentrierte Studie zu den Möglichkeiten, Konsequenzen und Restriktionen des Projekts durchgeführt. Die Studie liegt der FernUniv. Hagen vor und kommt im Ergebnis zum Schluss, dass das Projekt aller Voraussicht nach scheitern wird.

implizit angelegt sind. Dies ist ein Grund dafür, dass viele Veränderungsvorhaben von vornherein zum Scheitern verurteilt sind.

Repräsentative politische Vertreter

Die Regierungsfraktionen besetzen wichtige Personalfunktionen in der Verwaltung, die für sie so etwas wie ein verlängerter Arm zur Umsetzung ihrer Ziele ist, mit Kandidatinnen und Kandidaten ihrer Wahl und üben so Einfluss aus. Sie sind weniger gezwungen, in verwaltungsinterne Abläufe einzugreifen. Die politische Mehrheit versucht auf diese Weise, ihre Politik zu rechtfertigen, die Macht zu erhalten bzw. auszubauen und den Informationsvorsprung der Verwaltung zu nutzen. Dies gelingt in aller Regel, da zwischen politischer Mehrheit und Verwaltung bzw. Regierung ausgeprägte Kooperationsstrukturen bestehen.[3] Es ist auch zu beobachten, dass die Parlamentarier mit den Konsequenzen von Veränderungsprojekten nicht selten überfordert und deshalb lediglich ratifizierend tätig sind und die Mehrheitsfraktionen prinzipiell der ressourcenstärkeren Ministerialbürokratie vertrauen.

Die Oppositionsfraktionen verfügen über weniger Expertenwissen, Informations- und Kommunikationskanäle zur Verwaltung. Sie versuchen durch Profilierung die Macht zu erlangen. Detailorientierte, häufige Eingriffe der oppositionellen Parlamentarier ins Verwaltungsgeschäft sind üblich, um die Defizite zumindest teilweise kompensieren zu können. Eine Verhinderung dieser Interventionsmöglichkeit, wie es eine Neue Steuerung durch eine Verwaltungssteuerung „auf Abstand“ intendiert, liegt außerhalb ihrer Funktionslogik und wird als Kontrollverlust betrachtet. Die Opposition erwartet sich von Modernisierungsprozessen gewöhnlich eine bessere Transparenz, Kontrolle und Leistungsfähigkeit der Verwaltung. Allerdings sind Modernisierungsmaßnahmen oft nur ein oppositionelles Randthema, da damit häufig keine großen Profilierungsmöglichkeiten verbunden sind. Dies ändert sich jedoch regelmäßig dann, wenn im Modernisierungsprozess die Aussicht besteht, Wählerstimmen gewinnen zu können.[4]

Die im Zusammenhang mit Neuen Steuerungsprojekten, demnach mit der Einführung von betriebswirtschaftlichen Elementen, vielfach betonte Outputsteuerung – die Ziele bzw. Leistungen, welche die Verwaltung zu erbringen hat, werden hierbei ex ante festgelegt – erscheint der Politik nicht so wichtig zu sein, kommt es ihr doch nicht so sehr auf den *Output*, also den Umfang und die Qualität der öffentlichen Leistung an, sondern mehr auf den *Impact*, also die Wirkungen in der Umwelt, und den *Outcome*, somit auf die letztlich in der Gesellschaft erzielten Auswirkungen. Weil es um kollektive, an die spezifischen Erfolgsparameter des politischen Wettbewerbs gebundene Entscheidungsprozesse geht, sind diese immer konfliktär und nicht durch einfache Sachgesetzlichkeiten geprägt wie in der Privatwirtschaft, wo klare Ziel-Mittel-Hierarchien existieren. Ziel der politischen Entscheidungsträger ist es a priori, eine Akzeptanz für ein Weiterregieren bei den Wählerinnen und Wählern zu finden. Die Maximierung der Wählerstimmen spielt somit auf politischer Ebene eine entscheidende Rolle; sie steht über allen anderen Zielen. Die Interessen von Machterwerb und -sicherung bedingen eine Orientierung an der Logik einer medienwirksamen, parteipolitischen Profilierung. Die Regeln besagen, dass Parteien auf Grund von Wahlen zwangsläufig konkurrieren müssen. Um ihre Chancen zu verbessern sind sie gezwungen, sich zu profilieren. Interfraktionelles kooperatives Verhalten wird weder innerparteilich noch vom Wähler belohnt.[5]

Beim Landesprojekt der Neuen Steuerung in BW gelangten die Informationen über die Probleme bei der Umsetzung ab Herbst 2002 sukzessive über den inneradministrativen „Spielfeldrand“. Die Kritik wurde durch den Rechnungshof, die Personalräte und die Gewerkschaften in die Öffentlichkeit transportiert, bis schließlich Anfang 2003 die bis dahin eher zurückhaltende SPD-Landtagsfraktion zum offensiven Vorreiter der Gegenallianz avancierte. Auch die Regierungsfraktionen argumentierten ab diesem Zeitpunkt mit Blick auf ihre sukzessive schlechter werdenden Profilierungschancen zunehmend kritischer.

Administrative Vertreter

Die Regierungen sind in aller Regel die zentralen Promotoren von Modernisierungsprozessen. Ihre

3 Vgl. Heinz Weller, Das Neue Verhältnis von Politik und Verwaltung zwischen Anspruch und Wirklichkeit, in: Albert Günther (Hrsg.), Verwaltungsmodernisierung. Anforderungen – Erfahrungen – Perspektiven (Festschrift zum 10-jg. Bestehen des Institut für Kommunal- und Verwaltungswissenschaft NW), Baden-Baden 2000, S. 110–126; J. Bogumil/L. Kissler (Anm. 1).

4 Vgl. J. Bogumil (Anm. 1); ders. /L. Kissler (Anm. 1).

5 Vgl. J. Bogumil/L. Kissler (Anm. 1); Maximilian Wallerath, Verwaltungsreform in der Rationalitätenfalle?, in: ders, (Hrsg.), Verwaltungserneuerung. Eine Zwischenbilanz der Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, Baden-Baden 2001, S. 41–59; J. Bogumil (Anm. 1).

Interessen sind auf erhöhte Verwaltungssteuerung, Kostenreduzierung und persönliche Profilierung gerichtet. Organisationshoheit, Expertenmacht und ihr Informationsvorsprung sind ihre zentralen Machtmittel. Modernisierungskonzepte werden meist in Anlehnung an die Privatwirtschaft erstellt, und oft gelingt es, die wesentlichen Inhalte zu bestimmen und die Parlamentsvertreter von den Maßnahmen zu überzeugen. Häufig wird dabei – so auch in BW – auf die Kompetenz externer Berater und im Konfliktfall auf unklare Zuständigkeitsabgrenzungen und die Richtlinienkompetenz der Politik verwiesen, wobei die Regierung üblicherweise durch ihre Mehrheitsfraktion gedeckt wird. Oftmals werden die zentralen Projektgremien von den Verwaltungsspitzen geleitet und verfügen über ein Letztentscheidungsrecht, von dem gegebenenfalls Gebrauch gemacht wird.[6]

Bis zum Start des Projekts Neue Steuerung im Jahr 2000 dominierten in BW die Regierung und die Spitzen des Finanzressorts den Prozess. Die übrigen Ressorts hatten bei der Initiierung des Projektes nur begrenzten Einfluss; außerdem büßten sie durch ihre überaus positive Bewertung der Pilotergebnisse an Spielraum ein. Dies verdeutlicht, welche weitreichenden Konsequenzen die Außendarstellung der Ergebnisse hat: Die mögliche spätere Erkenntnis, dass einer Neuen Steuerung kein Erfolg beschieden sein könnte, wird schon deshalb unwahrscheinlicher, weil ein Abweichen von der im Entscheidungskorridor beschlossenen Vorgehensweise wegen hoher interner und externer Barrieren nur schwer möglich ist, was bedeutet, dass einmal getroffene Entscheidungen eine hohe Bindungswirkung für das weitere Vorgehen entfalten.[7] In der sich nach dem Projektstart anschließenden Konzeptionsphase behielten die bisher dominanten Akteure ihre Vormachtstellung. Die Entwicklung in dieser Phase wurde allerdings durch die mittlerweile kritisch bis ablehnend reagierenden, auf ihre Interessen bedachten Fachressorts bzw. die dort angesiedelten Expertinnen und Experten mitbestimmt, was projektverzögernd, aber nicht richtungsändernd wirkte. Da die Regierung durch weitere Verzögerungen Image- und Machtverluste befürchtete, beschloss sie im Mai 2001 die Projektumsetzung. Durch eine langfristige vertragliche Bindung mit einem privatwirtschaftlich, also gewinnorientiert ausgerichteten Generalunternehmer wurde ein zu dessen Gunsten ausgerichtetes Abhängigkeitsverhältnis geschaffen. Dieses Vorgehen veranlasst die Verantwortlichen aus Regierung/Ministerialbürokratie, bis weit ins Jahr 2003 eine rechtfertigende Position zum Projekt einzunehmen, auch noch zu einer Zeit, in der die Defizite schon länger offensichtlich sind. Ein anderes Verhalten liegt außerhalb ihrer Rationalitätenlogik. Erst Mitte 2003 werden auch in Kreisen der Landesregierung Überlegungen laut, das Vorhaben einzugrenzen bzw. zu minimieren, was allerdings von der Kulanz des Vertragspartners abhängt.

Bei der Implementation (von betriebswirtschaftlichen Elementen) ist meist auch das mittlere Management der Verwaltung involviert, dessen Interessen auf Machterhalt bzw. -ausbau, Statussicherung und Autonomieorientierung gerichtet sind. Die Machtmittel der Akteure auf dieser Ebene ergeben sich aus der Anwendung von Organisationsregeln, der Kontrolle von Informationskanälen und ihrem Expertenwissen.[8] Entscheidend ist ihre Doppelfunktion als Opfer und Träger von Veränderungen. Dies bedeutet einerseits, dass Modernisierungsmaßnahmen vielfach deren Interessen tangieren, denn eine Neue Steuerung beinhaltet vom Anspruch her den Verlust von Besitzständen und einen Wandel von einer Anordnungs- zur Dienstleistungsphilosophie. Weiterhin konzentriert sich auf dieser Ebene der organisatorische und technische Sachverstand, was diesen Akteuren eine nicht unerhebliche Verhandlungsmacht verleiht. Die institutionelle Nähe zur Spitze bietet auch Profilierungsmöglichkeiten. Hier entstehen Loyalitäts- und Vertrauensbeziehungen und privilegierte Zugänge zu Netzwerken und Expertenkulturen. Zugleich wird diese Ebene aus politischen Gründen zur Aufrechterhaltung der rationalen Fassade des Verwaltungsbetriebs benötigt. Die Regierungsspitzen betrachten den Prozess üblicherweise unter der Prämisse der politischen Verwertbarkeit. Öffentlichkeitswirksame Inszenierungen sind für sie wichtiger als langfristige Qualitätssteigerungen und Mitarbeitermotivation. Ein Zuviel an Konflikten mit dem mittleren Management würde die Legitimationsbasis in Frage stellen, weshalb auf eine partielle Kooperation nicht verzichtet werden kann.[9] Das mittlere Management spielt darüber hinaus eine weitere heikle Doppelrolle: Einerseits sind die hier angesiedelten Akteure für die Aufrechterhaltung von Routineabläufen verantwortlich, andererseits sind sie häufig in Innovationsprojekte eingebunden. Sie sehen sich divergierenden Handlungslogiken ausgesetzt, unterliegen damit

6 Vgl. J. Bogumil/L. Kissler (Anm. 1).

7 Vgl. Günther Ortmann/Albrecht Becker, Management und Mikropolitik. Ein strukturationstheoretischer Ansatz, in: Günther Ortmann, Formen der Produktion. Organisation und Rekursivität, Opladen 1995, S. 43–81; Jörg Bogumil/Josef Schmid, Politik in Organisationen. Organisationstheoretische Ansätze und praxisbezogene Anwendungsbeispiele, Kurs 3904, FernUniv. Hagen 2000.

8 Vgl. J. Bogumil/L. Kissler (Anm. 1).

9 Vgl. Markus Göbel, Verwaltungsmanagement unter Veränderungsdruck. Eine mikropolitische Analyse, München 1999.

einer Transmissionslogik und müssen häufig antagonistischen Anforderungen von Routine/Innovation, Bestand/Bewegung, Sicherheit/Risiko standhalten.[10]

Die Beschäftigten haben vielfach keinen bzw. einen nur sehr eingeschränkten Akteursstatus, meist nur in der Phase der Implementation und auch nur diejenigen, die sich in Projektgruppen beteiligen (dürfen). Ihre Interessen sind auf Sicherung des Arbeitsplatzes, der Arbeitsbedingungen und Aufstiegsmöglichkeiten gerichtet. Ihre Machtmittel reduzieren sich auf die Verweigerung bzw. Mobilisierung von Fähigkeiten und Wissen. Insgesamt fürchten sie vielfach – unabhängig davon, ob sie beteiligt sind oder nicht und ähnlich wie das mittlere Management – um den Erhalt der bisherigen Arbeitsbedingungen und den Arbeitsplatz, denn Modernisierungen werden häufig als reine Sparmaßnahmen interpretiert.[11] Wichtig erscheint daher eine breite, frühzeitige Einbeziehung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter schon bei der Planung. Dort liegt letztlich der Schlüssel zum Erfolg. Die Ebene der Beschäftigten wird oftmals am wenigsten beachtet, obwohl gerade sie die Veränderungen realisieren sollen. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aller Verwaltungsebenen, Interessenorganisationen, Personalräte etc. „mitzunehmen" kann nur gelingen, wenn sie von den Veränderungen überzeugt sind. Werden sie „überrumpelt", entfacht sich Widerstand und die Fronten verhärten sich. Mit dem geplanten Stellenabbau in BW konnte diese Überzeugungsleistung nur schwer gelingen, da der Veränderungsprozess gerade durch die Stellenkürzungen zur Rationalisierungsmaßnahme degeneriert.

Personalrat und organisierte Interessenvertreter

Über die Personalräte kommt allen Beschäftigten Akteursqualität zu. Die Rationalität der Personalvertretungen ist auf Beschäftigtenschutz, Einflusssicherung und Wiederwahl angelegt. Dabei stehen vor allem der Rationalisierungsschutz und eine größere Partizipation im Vordergrund. Die Verwaltung ist immer wieder auf die Mitarbeit der Personalräte angewiesen, wodurch ein nicht unbeträchtliches Verhandlungspotenzial besteht. Die konkurrierende Akteursbeziehung wird vielfach durch Verhandlungsprozesse bestimmt, in denen die Akteure zu kooperativen Lösungen gelangen können. In aller Regel dominiert jedoch die Verwaltung die Abläufe, und es kommt nur selten zu einer gleichberechtigten Mitsprache. Dennoch verfügen die Personalräte über eine nicht zu unterschätzende Macht auf Grund der Option eines „non-decision-making"[12], mit Blockade zu drohen, den Ablauf zu verzögern und damit den Modernisierungsprozess zu stören. In BW ist deutlich geworden, dass einerseits eine nicht auflösbare, wechselseitige Abhängigkeit der Regierung und Ministerialbürokratie von anderen Funktionssystemen besteht und andererseits die Beziehungsmuster asymmetrisch zu ihren Gunsten ausgestaltet sind, was eine Grundlage für Macht und Einfluss darstellt. Die ministeriellen Verantwortungsträger sind im konkreten Fall bestrebt, autark und abgekoppelt von anderen Akteuren zu agieren, weshalb die Probleme auch keiner kooperativen Lösung zugeführt bzw. kooperative Lösungen per se unwahrscheinlicher werden. Vielfach kommt es nicht zu den beschriebenen Verhandlungsprozessen, weil es häufig allein um die Streitfrage geht, ob der Personalrat rechtlich überhaupt zu beteiligten ist, und er letztlich nur dort beteiligt wird, wo dies zweifelsfrei feststeht.

Schließlich nimmt ein Netz von Interessenorganisationen Einfluss auf die Willensbildung. Die Rationalität der Gewerkschaften ist darauf aufgebaut, den Bedürfnissen ihrer Mitglieder Geltung verschaffen zu wollen. Dabei üben sie öffentlichkeitswirksamen Druck aus und wenden Methoden der internen Beeinflussung an. Auf Grund des Informationsvorsprungs und Entscheidungsspielraums ist die Exekutive der erste Ansprechpartner für die organisierten Interessenvertreter. Wie die Ergebnisse aus BW zeigen, werden sukzessive auch die Einflusskanäle zu den Parteien und zum Landesparlament genutzt, weil die Wege zur Exekutive versperrt sind.[13]

Machttheoretischer Kontext und routineprärogatives Akteurshandeln

Das politisch-administrative System ist eine „Kampfarena konfligierender Rationalitäten"[14]. In gebotener Kürze wurde mit Rekurs auf das Beispiel in BW versucht zu verdeutlichen, dass Modernisierungsmaßnahmen durch Machtspiele geprägt sind. Neue Lösungen bringen eine Umver-

10 Vgl. G. Ortmann/A. Becker (Anm. 7).
11 Vgl. J. Bogumil/L. Kissler (Anm. 1).
12 Ebd., S. 132.
13 Vgl. Ulrich von Alemann, Organisierte Interessen und Politik in der Bundesrepublik Deutschland, Kurs 3215, Fern-Univ. Hagen 1987.
14 M. Crozier/E. Friedberg (Anm. 1), S. 226.

teilung von Macht und Einfluss mit sich – es gibt dabei Gewinner und Verlierer. Deshalb kommt es oft zu Widerständen, was die Beibehaltung des Status quo fördert. Anspruch und Wirklichkeit, Theorie und Empirie klaffen nicht selten weit auseinander. Eine Erklärung dafür ist die technokratische Sichtweise einiger Akteure. Die Planungsrationalität der privaten Beratungsunternehmen und der davon beeinflussten Regierungsvertreter kann die Funktionsweise des politisch-administrativen Systems nur unzureichend erfassen. Der Modernisierungsprozess war in BW weniger handlungsrational ausgerichtet,[15] was bedeutet, dass den mikropolitischen Konstellationen[16] zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt wurde. Das Konzept stand dem mikropolitischen Akteurshandeln insgesamt zu naiv gegenüber.[17]

Der Wandel in BW ist dadurch vereitelt worden, dass sich die Machtverhältnisse im Veränderungsprozess nicht grundlegend geändert haben und dieser zu lange durch die traditionellen Akteurszirkel – in den Strukturen der alten Machtverteilung – dominiert wurde. Nach Michel Crozier und Erhard Friedberg ist Macht die Fähigkeit von Akteuren, Ressourcen – also Machtquellen wie Expertenwissen, Umweltbeziehungen, Kontrolle von Informations- und Kommunikationskanälen, Nutzung von Organisationsregeln – für eigene Interessen zu mobilisieren.[18] Die Organisationsstruktur hat dabei großen Einfluss auf die Machtverteilung und damit auf die Fähigkeit autonomen Handelns. Sie kann als ein Set von Spielregeln verstanden werden, die das Produkt des tatsächlichen Handelns der Akteure sind, gleichzeitig ihre Handlungsmöglichkeiten hervorbringen und einschränken, indem sie bestimmte Ungewissheitszonen definieren und die Gewinnchancen der Akteure festlegen. Ebenso entscheidend ist, dass es neben der formalen eine zweite informelle Machtstruktur gibt, welche keinesfalls mit der ersten identisch ist.[19]

Letztlich ist in Innovationsprozessen ein mikropolitischer Konflikt strukturell angelegt, der zwischen Routine und Innovation. Die Vertreter beider Logiken versuchen ihre Handlungsfähigkeit zu erhalten. Während die Routinelogik auf Beibehaltung der Prozessbeherrschung, also auf Kontrolle des alltäglichen organisationalen Geschehens zielt, ist die Innovationslogik darauf gerichtet, Prozessbeherrschung zu erlangen und Macht neu zu verteilen. Zugleich sind zwei Typen von organisationalen „Spielen" zu unterscheiden: Routine- und Innovationsspiele. Erstere beziehen sich auf die Regelungen der alltäglichen Routinetätigkeiten, sie halten die Organisation am Laufen. Es bilden sich Handlungsmuster, eigene Standards, Normen und Interpretationsschemata heraus, und es etablieren sich interne Machtstrukturen und Ressourcenverteilungsmechanismen. Die empfundenen Freiheiten und Zwänge der Akteure und damit ihre Strategien verändern sich hierbei nicht, die Spielregeln bleiben bestehen. Vor allem Beständigkeit, Zuverlässigkeit und inkrementale Verbesserungen kennzeichnen diesen Spieltyp. Die Logik von Innovationsspielen liegt demgegenüber in der Veränderung der Routine, sie impliziert stets die Infragestellung von Routinespielen. Dieser „Spieltyp" erfordert Bewegung, Flexibilität, Risiko und Dynamik. Innovationsspiele greifen somit in die routinisierten Spielstrukturen ein und verändern dabei die Spielregeln und Gewinnchancen der Akteure.[20]

Die formalen und informellen Regeln beschreiben die Gewinn- und Verlustmöglichkeiten in Organisationen, die das Ergebnis von „Spielen" sind. Die „Spielregeln" sind hierbei der Ausdruck der inneren Machtverhältnisse, die darüber entscheiden, inwieweit die Verhaltensstrukturen und die sie beeinflussenden Formal-, Ressourcen- und Informationsstrukturen im Akteurshandeln reproduziert und verändert werden.[21] Nachfolgende Thesen deuten auf einzelne (Akteurs-)„Spiele" im Modernisierungskontext hin, wie sie beispielsweise bei der Neuen Steuerung in BW anzutreffen sind:

– Die Regierung/Ministerialbürokratie rekurriert in ihrer Außendarstellung vielfach auf die Expertenmacht privater Akteure und „ihre eigenen" (bspw. Pilot-) Ergebnisse („Expertise Games")[22] und nicht auf die Sichtweisen per se kritischer Institutionen (z. B. dem Rechnungshof).

– Um potenzielle Kritiker kontrollieren zu können, werden diese nur selektiv mit Informationen versorgt („Informationsselektionsspiel").

15 Entscheidungen sind handlungsrational, wenn sie unter dem Gesichtspunkt ihrer Durchsetzung und Implementation getroffen werden.

16 Bei der Mikropolitik steht das politische Handeln in Organisationen im Fokus.

17 Vgl. J. Bogumil/L. Kissler (Anm. 1); Günther Ortmann, Handlung, System, Mikropolitik, in: Willi Küpper/Günther Ortmann (Hrsg.), Mikropolitik. Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen, Opladen 1992², S. 217–225.

18 Vgl. M. Crozier/E. Friedberg (Anm. 1); J. Bogumil/L. Kissler (Anm. 1).

19 Vgl. G. Ortmann/A. Becker (Anm. 7); J. Bogumil/L. Kissler (Anm. 1); J. Bogumil/J. Schmid (Anm. 7).

20 Vgl. G. Ortmann/A. Becker (Anm. 7); J. Bogumil/J. Schmid (Anm. 7).

21 Vgl. M. Crozier/E. Friedberg (Anm. 1); Willi Küpper/Anke Felsch, Organisation, Macht und Ökonomie. Mikropolitik und die Konstitution organisationaler Handlungssysteme, Wiesbaden 2000.

22 W. Küpper/A. Felsch, ebd., S. 200 f.

– Die administrativen Abläufe sind intensiv durch die „Hierachie“ geprägt. In den Projektgruppen werden vielfach „nicht authentische Teamarbeitsspiele“ gespielt, denn die prinzipielle Teamarbeit unterliegt einer strikten Top-down-Determinierung.

– Wenn die Probleme über den inneradministrativen „Spielfeldrand“ gelangen, reagieren verschiedene Akteure mit Widerstand („Insurgency Games“).[23] Um diesen zu effektivieren, schließen sich die Opponenten zu Akteursallianzen zusammen („Alliance-Building Games“).[24]

– Durch den sukzessive angewachsenen Informationsstand erkennen die Oppositionsfraktionen Profilierungschancen, was sie veranlasst, Kurs auf ein offensiv-kritisches „Wählermaximierungsspiel“[25] zu nehmen.

Die „Spiele“ lassen sich vorwiegend einem Routineverhalten zuordnen. Bei Routinespielen verändern sich die Strategien der Akteure nicht, die Spielregeln, demnach die Form der Arbeitsteilung, der hierarchische Aufbau, die kameralistische Haushaltsführung etc., bleiben erhalten; dadurch reproduziert sich das Spiel. Diese Logik steht einer Innovation entgegen. Demgegenüber erfordern Modernisierungskonzepte eine Innovationslogik, bei der sich die Spielregeln und Spielgewinne verändern, so dass die Akteure neue Strategien finden müssen. Dies bedeutet eine Veränderung der Machtverteilung, Kontrolle und des Wertes von Ressourcen.[26]

Lernende Organisation und Innovationsprärogative

Es ist die Frage, wie ein Modernisierungserfolg eher erreicht werden könnte. Im Veränderungskontext spielen Machtaspekte eine entscheidende Rolle, ebenso die Tatsache, dass es kein soziales Handeln ohne Machtbeziehungen gibt. Macht ist ein Mittel, ohne das kein Eingriff in bestehende Verhältnisse möglich ist. Man kann sich im Grunde nur Ziele setzen, für die man genügend Handlungsfähigkeiten, also Macht mobilisieren kann. Jedoch ist auch kein Wandel ohne eine Änderung des Machtsystems respektive der bestehenden Machtbeziehungen möglich, was eine wesentliche Etappe, wenn nicht überhaupt das oberste und erste Ziel aller Bemühungen um Veränderungen sein muss. „Nur Macht kann Macht bekämpfen.“[27]

Sie lässt sich dadurch bekämpfen, dass es einer größeren Personenzahl ermöglicht wird, in das Spiel der Machtbeziehungen mit mehr Autonomie, Freiheit und Entscheidungsmöglichkeiten einzutreten. Sozialer Wandel ist nicht zu begreifen als bloße Umsetzung eines a priori und ex cathedra festgelegten Modells, dessen Rationalität und Rechtfertigung nicht zur Diskussion steht und das gegen Widerstände durchgesetzt werden muss. Sozialer Wandel kann nur als ein kollektiver Prozess verstanden werden, in dessen Verlauf die Mitglieder einer Gesamtheit neue Spielweisen für das soziale Spiel der Zusammenarbeit und des Konflikts erlernen, d. h. erfinden und festlegen, und in dessen Verlauf sie sich die dafür nötigen kognitiven, relationalen und organisatorischen Fähigkeiten aneignen. Die einzige Alternative zu Formen des technokratischen, autoritären, von oben aufgesetzten Wandels liegt in der Ausweitung und der progressiven Generalisierung des sozialen Experimentierens, d. h. des kollektiven und institutionellen Lernens auf allen Ebenen, bzw. in der Herstellung der Bedingungen, die eine solche Ausweitung ermöglichen. Es geht nicht darum, sich zu einer neuen Struktur, Technik oder einem neuen Verfahren zu entschließen, sondern darum, einen Wandlungsprozess einzuleiten, der Aktionen, Reaktionen, Verhandlungen und Zusammenarbeit voraussetzt und beinhaltet. Es handelt sich dabei um ein Vorhaben, das nicht den Willen Einzelner, sondern die Fähigkeit verschiedener an einem komplexen System beteiligter Gruppen repräsentiert, ihre Zusammenarbeit anders zu gestalten. Eine Veränderung kann also nicht durch die Ersetzung eines alten Modells durch ein neues erfolgen. Die Bedingungen für den Erfolg liegen im *gemeinsamen* Lernen aller Akteure. Dadurch werden die Ressourcen und Fähigkeiten für den Aufbau neuer Spiele mobilisiert oder geschaffen, deren freie, nicht erzwungene Anwendung es dem System als Ganzem ermöglicht, sich wie eine menschliche Gesamtheit umzuorientieren. Die Kräfteverhältnisse wandeln sich meist dann, wenn sich eine bessere Fähigkeit zu bewähren beginnt. Um in der Lage zu sein, eine neues (kollektives) Spielmodell zu erarbeiten oder festzulegen muss man allerdings mit Interessen, Machtverhältnissen, affektiven Schutzmechanismen und intellektuellen Modellen brechen.[28]

Modernisierungskonzepte können demnach nur greifen, wenn es zu einem Wandel der Arbeitsbeziehungen und zu neuen Formen der Arbeitstei-

23 Ebd., S. 199.
24 Ebd., S. 200.
25 J. Bogumil/L. Kissler (Anm. 1), S. 131.
26 Vgl. ebd.; vgl. J. Bogumil/J. Schmid (Anm. 7).
27 M. Crozier/E. Friedberg (Anm. 1), S. 276.
28 Vgl. ebd.

lung kommt, mit denen die Kooperations- und Koordinationsleistungen gesteigert werden können. Modernisierungsmaßnahmen sind jedoch weitestgehend geprägt durch Prozesse der Einflusssicherung und nicht durch die Einsicht in die Notwendigkeit neuer Abläufe und Strukturen. Die Akteure orientieren sich vornehmlich an ihren eigenen Interessen und nicht daran, gemeinsam den Spielgewinn zu optimieren. Es dominieren Routinespiele, weil diese den größten Gewinn versprechen. Die Frage ist somit, wie Akteursstrategien zu beeinflussen sind, damit Innovationsspiele entstehen können, sich also Spielregeln ändern, bzw. wie es gelingen kann, eine organisatorische Gesamtrationalität mit den Interessen und Strategien der Akteure zu vermitteln.[29]

Jörg Bogumil und Leo Kissler konkretisieren die Aussagen von Michel Crozier und Erhard Friedberg. Sie betonen die Notwendigkeit von Innovationsspielen bei Veränderungsprozessen für einen Wandel. In Anlehnung daran erscheinen nachfolgende Möglichkeiten diskussionswürdig: Grundsätzlich müsste sich die Politik rechtzeitig auf ein rationales Politikspiel einigen, welches auch weitestgehend durchgehalten wird. Bogumil/Kissler verstehen darunter ein parteiübergreifendes Stillhaltemanöver, bei dem sich die politischen Spitzen und (Oppositions-)Fraktionen in einem Bündnis darauf verständigen, dass Letztere während des Umstrukturierungsprozesses nicht in Verwaltungsentscheidungen intervenieren und diese im Gegenzug mit entsprechenden Informationen versorgt und am Prozess beteiligt werden. Dies könnte eher dazu beitragen, dass von einer wählermaximierenden Praxis Abstand genommen wird. Große Koalitionen erscheinen von daher momentan und vor dem Hintergrund umfassender Modernisierungsmaßnahmen als Alternativüberlegung durchaus sinnvoll, denn solange das Mehrheitsprinzip üblich ist, spricht wenig dafür, ein parteiübergreifendes Vorgehen im Parlament als realistisch einzukalkulieren, insbesondere dann, wenn sich die großen Parteien in den Parlamenten in Regierung und Opposition gegenüberstehen. Noch wichtiger erscheint mir eine frühzeitige Werbung um die Gunst der Personalräte und Gewerkschaften und schließlich um die Einbindung möglichst vieler Akteure, um Veränderungsprozesse im Sinne einer „konzertierten Aktion“ bewältigen zu können. Die Projektbegleitung und -beteiligung müsste mehr im Sinne eines Co-Managements erfolgen.[30] Es genügen dabei nicht lediglich einzelne Gremiensitze. Es kommt vielmehr darauf an, die Akteure für den Prozess zu gewinnen, sie von Anfang an partizipativ zu integrieren und nicht nur zu beteiligen, wenn die formalen Vorschriften dies ausdrücklich vorsehen. Ein stärkeres „Miteinander“ ist somit unverzichtbar. Weiterhin gilt es, in Projekten echte Teamarbeitsspiele zu institutionalisieren. Damit meine ich eine Teamarbeit, die von der bestehenden Hierarchie abgekoppelt und nicht lediglich top-down determiniert ist.

Modernisierungsmaßnahmen erfordern zeitliche Spielräume, flexible Möglichkeiten für Kurskorrekturen, ausgeprägte dezentrale Komponenten, eine angemessene Beteiligung von Fachdienststellen in den maßgeblichen Gremien und verantwortlichen Positionen, eine repräsentative, frühzeitige Einbindung möglichst unterschiedlicher Akteure in das Projektmanagement, rechtzeitige Dienstvereinbarungen mit den Personalräten, Zusagen zum Rationalisierungs-/Datenschutz, die Einbettung der Projekte in umfassende Quality-Managementkonzepte, eine adäquate Ressourcenausstattung der Dienststellen, angemessene und frühzeitige Qualifizierungsmaßnahmen und eine stärkere Berücksichtigung administrativer Experten, die per se kritischer urteilen (z. B. Rechnungshof). Schließlich ist entscheidend, die Prozesse nicht ex ante festzulegen, sondern schrittweise, evolutionär und ergebnisoffen vorzugehen, von Generallösungen abzusehen und eher adaptive, differenzierte, abgestufte Lösungsmuster zu bevorzugen.

Dass der Übergang von Routine- zu Innovationsspielen oft nicht gelingt, liegt vornehmlich daran, dass die Machtverhältnisse in Veränderungsprozessen nicht grundsätzlich verändert werden, bzw. an mikropolitischen Machtspielen, die durch falsch angelegte Einführungsstrategien erst richtig entfacht werden.

29 Vgl. J. Bogumil/L. Kissler (Anm. 1).

30 Vgl. ebd.

Martin Thunert

Think Tanks in Deutschland – Berater der Politik?

Politikberatung in der Krise?

„In den USA blüht die Kultur der ‚Think Tanks', in Deutschland haben sie nicht viel zu melden", lautete der Aufmacher, mit dem eine große deutsche Tageszeitung vor kurzem einen Bericht über die Politikberatung in Deutschland einleitete.[1] Zwar hat Politikberatung Konjunktur,[2] aber sie sieht sich zunehmend der Kritik ausgesetzt. Die Klagen über Defizite der wissenschaftlichen Beratungspraxis reißen nicht ab – insbesondere in einem der Hauptgebiete wissenschaftlicher Beratung, der Wirtschaftspolitik.[3] „Phobie gegen Praxisnähe", „theoretische Verspieltheit", „sprachliche Abschottung", „mangelnder Realitätsbezug und Unkenntnis der politischen Abläufe" sowie „Ignoranz des Faktors Zeitknappheit" – so urteilen die Macher über die Wissenschaftler. Umgekehrt sehen die Theoretiker die Politik weniger durch inadäquate Beratungsformen und den Mangel an Ideen als durch Umsetzungsprobleme institutioneller Art sowie durch politische Scheuklappen, politische Instrumentalisierung der wissenschaftlichen Beratung, schlechtes Zeitmanagement, die Unfähigkeit zur Prioritätensetzung und eine „Verarmung des zukunftsgerichteten Denkens"[4] blockiert. Diese Schuldzuweisungen sind kein spezifisch deutsches Phänomen.[5] Dahinter verbirgt sich das prinzipielle Problem der schwer in Einklang zu bringenden Funktionslogiken von Politik und Wissenschaft. „Der Politiker erwartet political advice, der Berater will aber meist nur policy-advice geben – ein Konflikt, der in Deutschland besonders stark empfunden wird."[6]

Könnten Einrichtungen Abhilfe schaffen, in denen wissenschaftliche Experten arbeiten, die neben Sachverstand auch das Verständnis für die auf Problemlösung und Machterhalt/Machterwerb ausgerichtete Logik der Politik auszeichnet und die zudem über ausgeprägte kommunikative Kompetenzen sowie idealerweise über Kenntnisse der praktischen Politik verfügen, statt sich primär über den Tatbestand zu beklagen, dass die offizielle Politik wissenschaftliche Empfehlungen nicht immer umsetzen will oder sich aus den zumeist konträren wissenschaftlichen Empfehlungen die politisch zweckmäßigste und institutionell anschlussfähigste herauspickt? Solchen praxisorientierten sozial- oder wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstituten, für die sich die Begriffe *think tanks* oder „Denkfabriken" eingebürgert haben, gilt die Aufmerksamkeit dieses Beitrags. Wie entwickelt ist die „Think Tank"-Kultur in Deutschland im Vergleich zum westlichen Ausland – insbesondere zu den USA und Großbritannien – und welches Potenzial haben die in Deutschland tätigen Institute, als Politikberater zu wirken?[7] Der Terminus *think tank* entstand während des Zweiten Weltkriegs in den USA. Er umschrieb einen abhörsicheren Ort (*tank*), an dem zivile und militärische Experten Invasionspläne schmiedeten und an militärischen Strategien feilten (*think*). Erst in den sechziger und siebziger Jahren bürgerte sich der Begriff zur Etikettierung von praxisorientierten Forschungsinstitutionen auch außerhalb der Sicherheitspolitik ein. Heute wird der Begriff „Think Tank" frei verwendet und ist

1 Marcus Albers/Miriam Hollstein, Die ratlose Republik, in: Die Welt am Sonntag vom 27. 7. 2003, S. 3.

2 Zur Schwierigkeit, zu verlässlichen Zahlen über Expertengremien zu gelangen, vgl. Sven T. Siefken, Expertengremien der Bundesregierung – Fakten, Fiktionen, Forschungsbedarf, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 34 (2003) 3, S. 483–504.

3 Unter zahlreichen publizistischen Beiträgen zu diesem Thema siehe für die wirtschaftspolitische Beratung jüngst Karen Horn, Guter Rat ist umsonst, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 19. 10. 2003, S. 41.

4 So der ehemalige Leiter der Planungsabteilung des Kanzleramts unter Gerhard Schröder, Wolfgang Nowak, der heute für die Alfred-Herrhausen-Stiftung in Frankfurt am Main tätig ist. Zit. in: M. Albers/M. Hollstein (Anm. 1) S. 3.

5 Zum schwierigen Verhältnis der akademischen Sozialwissenschaft und der Politik in den USA vgl. Lisa Anderson, Pursuing Truth, Exercising Power. Social Science and Public Policy in the 21st Century, New York 2003. Andere Autoren weisen auf den immer breiter werdenden Graben zwischen den Theoretikern und den Praktikern der internationalen Politik hin. Vgl. u. a. Joseph Lepgold/Miroslav Nincic, Beyond the Ivory Tower. International Relations Theory and the Issue of Policy Relevance, New York 2001.

6 Ulrich Heilemann, Politikberater als Mahner und Propheten? Zur Rolle der wirtschaftspolitischen Beratung in der Demokratie, in: Verein Freiburger Wirtschaftswissenschaftler (Hrsg.), Offen für Reformen? Institutionelle Voraussetzungen für gesellschaftlichen Wandel im Wohlfahrtsstaat, Baden-Baden 1998, S. 144.

7 Der Beitrag stützt sich auf eine Auswertung von Daten und Befunden der internationalen Think-Tank-Literatur, auf die Auswertung von Hintergrundgesprächen des Verfassers mit Think-Tank-Verantwortlichen seit Mitte der neunziger Jahre sowie deren Interviews in den Medien sowie auf eine Befragung deutscher Think Tanks in den neunziger Jahren.

schwer eingrenzbar. Nach dem Verständnis des Verfassers sind Think Tanks privat oder öffentlich finanzierte praxisorientierte Forschungsinstitute, die wissenschaftlich fundiert politikbezogene und praxisrelevante Fragestellungen behandeln und im Idealfall entscheidungsvorbereitende Ergebnisse und Empfehlungen liefern.

Die Think-Tank-Landschaft in Deutschland

Zwischen 80 und 130 Think Tanks existieren in Deutschland,[8] je nachdem, ob man praxisbezogene Universitätsinstitute dazurechnet. Weltweit sprechen Schätzungen von ca. 3 000, davon 50 Prozent in Nordamerika und 600 in Europa.[9] Mehr als 50 Prozent der Institute wurden in den vergangenen 25 Jahren gegründet, die ältesten Institute datieren indes aus den ersten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts.[10]

Das Spektrum der deutschen Institute beginnt bei ca. zwei Dutzend staatlich finanzierten großen akademischen Denkfabriken mit Jahresetats von 5 bis 15 Millionen Euro. Zu diesen „Forschungsriesen" zählen neben anderen

– die sieben großen Wirtschaftsforschungsinstitute:[11] Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Berlin), Institut für Weltwirtschaft (Kiel), IFO-Institut (München), Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Essen), HWWA-Institut (Hamburg), Institut für Wirtschaftsforschung (Halle), Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (Mannheim);

– die großen außen-, friedens- und sicherheitspolitischen Denkfabriken: Stiftung Wissenschaft und Politik – Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit (Berlin), Deutsches Überseeinstitut (Hamburg), Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung (Frankfurt), Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik (an der Universität Hamburg), ferner europa- und entwicklungspolitische Forschungszentren wie Zentrum für europäische Integrationsforschung und Zentrum für Entwicklungsforschung (an der Universität Bonn) sowie

– Einrichtungen der praxisorientierten Sozial-, Umwelt- und Technikforschung: z. B. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (Köln), Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (Berlin), Einrichtungen des Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen wie Wuppertal-Institut oder Institut für Arbeit und Technik (Gelsenkirchen), Fraunhofer-Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung (Karlsruhe) oder Akademie für Technikabfolgenabschätzung Baden-Württemberg (Stuttgart).

– Hinzu kommen privat oder mischfinanzierte Organisationen wie die Bertelsmann-Stiftung, das Centrum für Angewandte Politikforschung an der Universität München, das Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (Berlin), das von der Deutschen Post AG ins Leben gerufene Institut zur Zukunft der Arbeit (Bonn) sowie eine Reihe von Stiftungen und Akademien, häufig sind dies Unternehmensstiftungen wie z. B. die Alfred-Herrhausen-Gesellschaft der Deutschen Bank oder die Aventis-Stiftung, bei denen Think-Tank-Arbeit einen Teil des Geschäfts ausmacht. In der Fachterminologie werden diese Einrichtungen, insbesondere die staatlich geförderten, als akademische Think Tanks bezeichnet, da bei ihnen die wissenschaftliche Analyse und die Anerkennung in Fachkreisen eine herausragende Rolle spielt.

Mit diesem klassischen Typus des Think Tank ist die heutige Institutslandschaft aber nur unvollständig erfasst. Nicht nur in den angelsächsischen Staaten, sondern zunehmend auch in Deutschland gibt es eine Reihe von häufig kleineren Instituten, die ihre Aufgabe nicht primär in der wissenschaftlichen Analyse, sondern verstärkt in der politischen Anwaltschaft für bestimmte Themen, sachpolitische Lösungsansätze oder für die von ihnen vertretenen wissenschaftlich-weltanschaulichen Paradigmen (soziale Marktwirtschaft, Nachhaltigkeit usw.) sehen. Von den klassischen akademischen Denkfabriken unterscheiden sich die advokatischen Think Tanks meist durch thematische Spezialisierung und durch eine kleinere Zahl fest angestellter Forscher. Stattdessen unterhalten sie Netzwerke externer Experten. Sie betreiben in der Regel keine Grundlagenforschung, sondern agieren als Wissens- und Ideenmakler. Zur bunten Gruppe der advokatischen Think Tanks gehören in Deutschland zunächst Einrichtungen, die fest an Interessenvertretungen wie Verbände oder Parteien gebunden sind. Zu nennen sind hier die For-

8 Ausführlich dazu vgl. Martin Thunert, Think Tanks als Ressourcen der Politikberatung. Bundesdeutsche Rahmenbedingungen und Perspektiven, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, 12 (1999) 3, S. 10–19.

9 Die Zahlen variieren sehr stark, je nachdem, wie viele praxisorientierte universitäre Forschungsinstitute man dazurechnet oder nicht.

10 Einen Gesamtüberblick geben James McGann/R. Kent Weaver, Think Tanks and Civil Societies, New Brunswick, N. J. 2000.

11 Die sechs erstgenannten Institute erstellen zweimal jährlich ein Gemeinschaftsgutachten zur Konjunkturentwicklung in Deutschland.

schungsakademien der parteinahen politischen Stiftungen (Friedrich-Ebert-Stiftung, Konrad-Adenauer-Stiftung, Hanns-Seidel-Stiftung, Friedrich-Naumann-Stiftung, Heinrich-Böll-Stiftung, Rosa-Luxemburg-Stiftung) oder verbandsnahe Einrichtungen wie das arbeitgebernahe Institut der Deutschen Wirtschaft bzw. das gewerkschaftsnahe Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut der Hans-Böckler-Stiftung. Diese Einrichtungen gehören zu den größten ihres Typus und lassen sich in ihrer Struktur nicht immer leicht von akademischen Think Tanks unterscheiden.

Eine zweite, stetig wachsende Gruppe der advokatischen Think Tanks wie das Öko-Institut (Freiburg), die Stiftung Marktwirtschaft und Politik in Berlin (ehemals: Frankfurter Institut), das Institut für Wirtschaft und Gesellschaft (Bonn) oder das Oswald-Nell-Breuning-Institut an der Jesuitenhochschule St. Georgen in Frankfurt am Main forscht innerhalb bestimmter Leitbilder wie Nachhaltigkeit, Marktwirtschaft oder soziale Gerechtigkeit, ohne dabei organisatorisch und finanziell direkt an Parteien oder Verbände gebunden zu sein. Auch eine kleine Zahl sicherheits- und entwicklungspolitischer Spezialinstitute wie das Institut für Strategische Analysen (Bonn), das Berliner Institut für Transatlantische Sicherheit oder die Stiftung Institut für Entwicklung und Frieden (Bonn) gehören zur Gruppe der advokatischen Denkfabriken.

Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass die Aspekte der Kommunikation und Vermarktung von Themen, Produkten und Forschern nicht nur den advokatischen Think Tanks sehr wichtig sind, sondern auch bei einigen akademischen Think Tanks, insbesondere den nicht mit staatlicher Grundfinanzierung ausgestatteten, immer mehr an Bedeutung gewinnen. Dagegen steht die ideologische Profilierung selbst der meisten advokatischen Institute in Deutschland hinter der thematischen Profilbildung zurück und wird weniger offensiv betrieben als von Think Tanks dieses Typus in den Vereinigten Staaten oder Großbritannien. In der deutschen politischen Kultur wird der Anschein überparteilicher Wissenschaftlichkeit und rein thematischer Kompetenz offenbar mehr geschätzt als ein klar erkennbares ideologisches Profil, mit dem häufig mangelnde wissenschaftliche Seriösität assoziiert wird. Hinter der Fassade sind viele advokatische Think Tanks und eine nicht geringe Zahl von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern an akademischen Think Tanks nicht weniger auf ein klares Forschungsparadigma und/oder auf eine bestimmte Weltanschauung festgelegt, innerhalb deren Rahmen Themen und Empfehlungen angesiedelt sind, als ihre amerikanischen und britischen Kollegen. Es kommt hinzu, dass ein Teil der Medien Pointierung, Parteinahme und ideologische Profilbildung durchaus schätzen. Die wenigen Institutsleiter, die dies offen tun – wie Meinhard Miegel vom Institut für Wirtschaft und Gesellschaft, Bonn, oder der Amerikaner Jeffrey Gedmin vom Aspen-Institut Berlin –, sind in den Medien entsprechend präsent.

Der Typus der akademischen Denkfabrik ist in Deutschland nach wie vor tonangebend, befindet sich aber seit einem Jahrzehnt in einem Wandlungsprozess. Verantwortlich dafür ist nicht allein der Wettbewerb der advokatischen Institute in ausgewählten Themenfeldern, sondern auch der Veränderungsdruck durch Evaluationen: In den neunziger Jahren haben der Wissenschaftsrat,[12] der Bundesrechnungshof[13] sowie private Unternehmensberatungen und Rechnungsprüfer die Arbeit der staatlich finanzierten akademischen Think Tanks im Auftrag der öffentlichen Geldgeber evaluiert. Die meisten der von den Evaluierungskommissionen unterbreiteten Vorschläge wurden mittlerweile von den betroffenen Instituten und ihren Aufsichtsgremien umgesetzt, etwa die Zusammenlegung wichtiger vom Bund geförderter außen- und sicherheitspolitischer Forschungsinstitute und deren Verlegung als Stiftung Wissenschaft und Politik – Deutsches Institut für internationale Politik und Sicherheit nach Berlin. Trotz Haushaltskürzungen bei Bund und Ländern scheinen nur sehr wenige Institute in ihrer Existenz bedroht zu sein,[14] viele betroffene Institute vermochten, die Kürzung der Grundfinanzierung durch eine erhöhte Einwerbung von Projektmitteln zu kompensieren. Der Hauptstadtumzug hat insbesondere zur Ansiedelung aussen- und sicherheitspolitischer Think Tanks in Berlin geführt. Gleichwohl ist Berlin nicht das einzige Zentrum der politikberatenden akademischen Think Tanks in Deutschland: Länder(ko)finanzierte Institute, international und auf Europa ausgerichtete Institute sowie private Stiftungen verblieben in ihren jeweiligen Standorten außerhalb Berlins. Zu beobachten ist jedoch eine Verlagerung zahlreicher politikberatender und kommunikativer Aktivitäten nach Berlin.

12 Vgl. Wissenschaftsrat, Stellungnahme zu den Wirtschaftsforschungsinstituten der Blauen Liste in den alten Ländern – Allgemeine Gesichtspunkte, Berlin, 23. 1. 1998.

13 Vgl. Bundesrechnungshof, Die Präsidentin des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragte für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Gutachten über die Koordinierung und Rationalisierung der Aktivitäten im Bereich Ostforschung, im August 1996, II1 – 3027/94

14 So z. B. die Akademie für Technikfolgenabschätzung Baden-Württemberg, deren Schließung in der bisherigen Form nach 2004 ansteht.

Politikberatendes Potenzial des Think-Tank-Sektors in Deutschland

Generalisierungen über das politikberatende Potenzial des Think-Tank-Sektors über Politikfelder und Institutstypen hinweg sind angesichts des heterogenen Charakters der Felder kaum möglich. Beratungsdefizite können sowohl auf quantitative Ursachen – wie die zahlenmäßige Unterversorgung mit Beratungsgremien – zurückgeführt werden als auch in qualitativen Gründen – die in den Inhalten und Vermittlungsformen der Beratung liegen – zu suchen sein. Beide Möglichkeiten sollen im Folgenden am Beispiel der Think-Tank-Landschaft untersucht werden.

Von einer quantitativen Unterversorgung der Bundesrepublik Deutschland mit Think Tanks kann angesichts der Zahl der Institute sowie der für deren Unterhaltung aufgewandten öffentlichen Mittel schlechterdings kaum gesprochen werden. Kein europäisches Land und – außer den USA – kein Land weltweit wendet für diese Art der Politikberatung durch „angewandte Grundlagenforschung" mehr öffentliche Mittel auf als die Bundesrepublik Deutschland.[15] Berücksichtigt man ferner, dass ein Teil der Politikberatung heute transnational erfolgt – etwa durch die Forschungseinrichtungen der OECD, durch amerikanische Think Tanks wie die Rand Corporation, den German Marshall Fund usw. sowie zunehmend durch in Brüssel angesiedelte europäische Think Tanks –, so trägt das weltweit zu beobachtende Wachstum von Think Tanks in den Industriestaaten kaum dazu bei, die These von der quantitativen Unterversorgung zu erhärten. Denkbar ist jedoch, dass Asymmetrien und Einseitigkeiten im Angebot an Think Tanks, eine von der operativen Politik weit entfernte Prioritätensetzung oder eine mangelnde Schlagkräftigkeit eine partielle Unterversorgung verursachen.

Quantitativ besonders gut ausgestattet sind Think Tanks in Deutschland in den Bereichen Wirtschafts- und Sozialpolitik sowie der partei- und verbandsnahen advokatischen Beratung. Alleine die sechs am Gemeinschaftsgutachten beteiligten Wirtschaftsforschungsinstitute beschäftigen mehrere Hundert Wissenschaftler. Der Bereich der internationalen Politik ist in den Feldern Länder- und Regionalanalysen, insbesondere Europaforschung, in der Entwicklungspolitik sowie der Kriegsursachen- und Friedensforschung heute besser bestückt als vor einem Jahrzehnt.[16] Mit der SWP verfügt Deutschland über den größten Think Tank zu internationalen Fragen auf dem Gebiet der Europäischen Union,[17] in der Europa- und Deutschlandforschung sucht das Centrum für Angewandte Politikforschung in Europa seinesgleichen. Beeindruckend ist ebenfalls die in den Bereichen Technik- und Umweltforschung seit Ende der achtziger Jahre aufgebaute Forschungskapazität mit Politikberatungsauftrag, der größtenteils von den Bundesländern und gesellschaftlichen Initiativen ausging.

Dennoch gibt es innerhalb der einzelnen großen Politikbereiche Wirtschaft/Soziales/Bildung, Internationale Politik und Umwelt/Technik Themen, denen die politikberatende Aufmerksamkeit weniger zuteil wird, bei denen die Beratung nahezu ausschließlich über Forschungsaufträge durch Ministerien etc. gesteuert wird, oder zu denen es kaum konkurrierende Institutsangebote gibt. Zu diesen Bereichen gehören nach der subjektiven Auffassung des Verfassers, die sich insbesondere auf Hintergrundgespräche und die Auswertung von Arbeitsgebieten der Institute stützt, die Familienpolitik und Teile der Bildungspolitik, die Themen Minderheiten, Zuwanderung und Integration sowie in der internationalen Politik (militär)strategische Analysen und Risikoabschätzungen sowie Know-how über Regionen, die nicht im aktuellen Fokus der deutschen Außenpolitik stehen, dies aber morgen tun können.[18] Besonders auffällig ist ferner, dass die überwiegende Mehrheit der Think Tanks und ihrer Abteilungen aus disziplinären Monokulturen bestehen und Querschnittsthemen, die interdisziplinär zusammengesetzte Forscherteams erfordern, daher unterrepräsentiert sind. Damit reproduziert sich das in der Ministerialverwaltung häufig anzutreffende Problem der Ressortblindheit tendenziell auch in der externen Politikberatungslandschaft. Die Politikberatung bei Querschnittsthemen und gesellschaftlichen Grund-

15 Die Gesamtetats der großen akademischen Think Tanks in Deutschland betragen zwischen 5 und 15 Millionen Euro pro Institut, kleinere Institute müssen mit Jahresetats von 0,5 bis 3 Millionen Euro auskommen. Darin sind Drittmittel in der Regel enthalten.

16 Wie subjektiv diese Einschätzungen sein können, zeigt, dass Manfred Mols den Bereich der beratungsrelevanten Außen- und Sicherheitspolitik mit einer 1998 ermittelten Gesamtzahl von ca. 200 Experten für unterversorgt hielt. Vgl. Manfred Mols, Politikberatung im außenpolitischen Entscheidungsprozess, in: Wolf-Dieter Eberwein/Karl Kaiser (Hrsg.), Deutschlands neue Außenpolitik, Band 4: Institutionen und Ressourcen, München 1998, S. 253–264.

17 Mit einem Jahresetat von ca. 10 Millionen Euro verfügt die SWP indes nur über ein Drittel der Mittel thematisch vergleichbarer amerikanischer Institute wie des Center for Strategic and International Studies in Washington, D. C.

18 Vgl. Heinrich Kreft, Die wissenschaftliche Politikberatung im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik in den USA – Ein Vergleich zu Deutschland, in: Gerhard Kümmel (Hrsg.), Wissenschaft, Politik und Politikberatung. Erkundungen zu einem schwierigen Verhältnis, Strausberg 2002, S. 115–138.

satzfragen wurde daher verstärkt zu einem Arbeitsbereich privatwirtschaftlicher Beratungsanbieter wie Management Consultants, Zukunfts- und Trendforscher sowie Public-Affairs-Büros.

In Deutschland und Kontinentaleuropa ist nach wie vor die Vorstellung vorherrschend, dass die Unabhängigkeit von politikberatenden Think Tanks am besten durch die Bereitstellung staatlicher Grundfinanzierung gewährleistet werden kann. Dies mag die Asymmetrie zwischen öffentlich und privat finanzierten Instituten sowie zwischen akademischen und advokatischen Think Tanks teilweise erklären. In den USA – und tendenziell auch in Großbritannien – wird politische Unabhängigkeit von Think Tanks als weitgehende Abwesenheit von staatlicher Finanzierung buchstabiert. Als Schlüssel zur politischen Unabhängigkeit eines Think Tank gilt hier die Diversifizierung der Finanzierungsquellen.

Nüchtern betrachtet, sind politische Abhängigkeiten von Geldgebern weder in staatlich noch in privat finanzierten Institutslandschaften vollkommen auszuschließen. Bei der Möglichkeit, Abhängigkeiten und Einflussnahme von außen durch Diversifizierung der Finanzierungsquellen zu reduzieren, befinden sich die öffentlich grundfinanzierten Institute im Nachteil. Zudem kann der Druck von Sponsoren, denen gegenüber Rechenschaft abzulegen ist, die Schlagkräftigkeit des Think Tank verbessern. Eine Mischfinanzierung von Think Tanks aus privaten und öffentlichen Mitteln scheint daher die anzustrebende Finanzierungsbasis zu sein. Für den deutschen Fall hieße dies, die bestehende Form der großzügigen staatlichen Grundfinanzierung weniger großer Institute und Parteistiftungen zu überdenken – zumindest in denjenigen Politikfeldern, in denen andere Finanzierungsformen nicht zu einer Unterversorgung mit Beratungsangeboten führen würden. Dies ist keinesfalls mit einer umfassenden Privatisierung der Politikberatung durch Think Tanks zu verwechseln, sondern zielt auf eine veränderte, eher auf Wettbewerb als auf zeitlich unbefristete Grundfinanzierung ausgerichtete Vergabe der öffentlichen Mittel für Politikberatung ab.

Wie sieht es bei den advokatischen Think Tanks, aber auch bei den akademischen Think Tanks mit der weltanschaulichen Ausgewogenheit aus? In den USA werden Think Tanks, bei denen eine ideologische Identifizierung möglich ist, großzügiger finanziert als sozialdemokratisch-ökologisch sowie „idealistisch“ ausgerichtete Think Tanks (2:1). Auch bei der quantitativen Messung der öffentlichen Sichtbarkeit amerikanischer Think Tanks in den Medien – nicht aber bei der Einschätzung ihrer Glaubwürdigkeit durch Politikerstäbe, Abgeordnete und Journalisten – haben die konservativen Institute in den USA die Nase leicht vorn.[19] Von einer derartig eindeutigen ideologischen Asymmetrie kann in Deutschland schon aufgrund der geringeren Profilierung keine Rede sein, selbst dann nicht, wenn man unterstellt, dass die Ausgewogenheit leicht nach Politikfeldern variiert. Der hohe Anteil öffentlich finanzierter Denkfabriken ist sicherlich ein wesentlicher Grund für eine ideologisch ausgewogenere Think-Tank-Landschaft in Deutschland. Eine weitere und vermutlich wichtigere Ursache des Übergewichts der konservativen amerikanischen Think Tanks liegt darin, dass ein beachtlicher Teil der amerikanischen Unternehmerschicht und ihrer Familienstiftungen eine dezidierte – u. a. auf Friedrich von Hayek zurückgehende – Vorstellung von der strategischen Rolle von Ideen im politischen Wettbewerb besitzt („war of ideas“) und so die Bereitschaft vorhanden ist, gezielt in die Produktion und Verbreitung ihnen genehmer Ideen zu investieren.[20] Dagegen verstehen sich nur wenige deutsche Unternehmer sichtbar als Ideenkrieger.

Weitere quantitative Indikatoren wie die wissenschaftliche Qualifikation der in den Think Tanks tätigen Forscher, die geographische Verteilung der Institute usw. zeigen, dass der deutsche Think-Tank-Sektor im europäischen Maßstab quantitativ führend ist und auch weltweit keineswegs deutlich hinterherhinkt.[21] Wenn die Politikberatungspraxis durch Think Tanks in Deutschland dennoch defizitär zu sein scheint, kann dies nach dem bisherigen, international vergleichenden Kenntnisstand nicht an einer quantitativen Unterversorgung in der Breite liegen. Die Gründe für Defizite sowie die Chancen von deren Beseitigung müssen somit primär im qualitativen Bereich verortet werden. Im Vordergrund stehen dabei die Anreizsysteme für externe Politikberatung durch Think Tanks sowie die Problematik der Kommunikation zwischen Think Tanks einerseits und Öffentlichkeit und Politik andererseits. Werden die existierenden Think Tanks den heute an Politikberatung gestellten Anforderungen gerecht?

---

19 Vgl. u. a. Andrew Rich, U.S. Think Tanks at the Intersection of Ideology, Advocacy, and Influence, in: Policy Community, (Winter 2001), S. 54–59 (National Institute for Research Advancement, Tokio), und Martin Thunert, Conservative Think Tanks in the United States and Canada, in: Rainer-Olaf Schultze/Roland Sturm/Dagmar Eberle (Hrsg.), Conservative Parties and Right-Wing Politics in North America, Opladen 2003, S. 229–252.

20 Vgl. M. Thunert (Anm. 19), S. 240–242.

21 Vgl. R. Kent Weaver/Paul Stares (Hrsg.), Guidance for Governance. Comparing Alternative Sources of Public Policy Advice, Tokyo–Washington, D. C. 2001.

Anreize für Politikberatung durch Think Tanks

Institutionelle Faktoren wie programmatisch schwache Parteiapparate, die Trennung von exekutiver und legislativer Gewalt, Fragmentierung des Kongresses, das so genannte „Beutesystem" der höheren Verwaltung, das dem Präsidenten und Einzelstaatsgouverneuren die Auswechslung der nahezu gesamten Ministerialverwaltung ermöglicht, sowie die Verfügbarkeit nennenswerter privater Geldgeber haben in den USA die Nachfrage nach externer Beratung begünstigt und für ein weltweit einzigartiges Spektrum von Think Tanks gesorgt. Insbesondere der massenhafte Austausch in der höheren Verwaltung nach dem Wechsel einer Administration befördert die für die USA so typische Rotation von Beratern zwischen den Sphären der Think-Tank-Wissenschaft, der Wirtschaft und der Politik. Ein von Partei- und Verbandsspitzen sowie Ministerialbeamten dominierter Prozess der Politikentwicklung und -findung, wie wir ihn in Deutschland und den meisten parlamentarischen Regierungssystemen traditionell kennen, bietet sicherlich deutlich weniger Einfallstore für externen Sachverstand und damit weniger Anreize für externe Berater. Da in Deutschland kein politischer Systemwechsel zur Präsidialdemokratie mit Beutesystem bevorsteht, müsste eine verbesserte Anreizstruktur für Think Tanks innerhalb des bestehenden Verfassungsrahmens erfolgen. Im Interesse einer verbesserten Politikberatungspraxis wäre das Nachdenken über folgende Veränderungen lohnenswert:

Öffnung und Durchlässigkeit abgeschotteter Funktionsbereiche: Die zunehmende Komplexität der Problemlagen, die nicht nur Querschnittskompetenz, sondern die gleichzeitige Bearbeitung und Beobachtung Dutzender von Problemlagen und Themenentwicklungen erfordert, ist selbst von gut ausgebauten ministeriellen Planungsstäben nicht alleine zu bewältigen. Neben dem verbesserten Austausch und Wechselmöglichkeiten zwischen den Funktionsbereichen Wissenschaft, Politik/Administration, Wirtschaft, Medien wäre auch an den verstärkten Aufbau von „Policy Units" und internen Denkfabriken in Regierungszentralen und ministeriellen Leitungsebenen zu denken, die mit gemischten Teams aus Karrierebeamten und externen Kräften besetzt sind und die mehr sein müssten als die Feuerwehrtruppe des Ministers. Im Ausland haben sich solche Policy Units des Öfteren als das Scharnier etabliert, das die Welt der Think Tanks mit der Welt der bürokratischen Politik verbindet. Ohne eine Aufweichung der starren Laufbahnregeln des Berufsbeamtentums wird der Ausbau eines Austausches zwischen diesen Bereichen – der bisher nur punktuell und dann nur in einer Richtung erfolgt – nicht zu bewerkstelligen sein.

Föderalismus: Föderale Strukturen können dann einen exzellenten Rahmen für einen florierenden Markt für externe Politikberatung abbilden, wenn sie wettbewerbsföderalistisch ausgerichtet sind und den Gliedstaaten eigenständige Handlungsmöglichkeiten bieten, statt unter der Kuratel von Parteidisziplin und Einheitsstaatdenken zu stehen. Wie sich Föderalismus positiv auf die Herausbildung von regionalen Beratungsmärkten auswirkt, kann man nicht nur in den Einzelstaaten der USA, sondern selbst in dem mit bescheidenen Autonomierechten ausgestatteten Schottland beobachten. Nur eine Förderung der fiskalischen und handlungstechnischen Eigenständigkeit der Länder könnte die Anreizstrukturen für Politikberatung auf subnationaler Ebene verstärken.

Direkte Demokratie und Kandidatenzentrierung: Ähnlich positive Anreize auf externe Beratung wie vom Wettbewerbsföderalismus lassen sich von der Einführung von direktdemokratischen Verfahren sowie der stärkeren Kandidatenzentrierung beim Wettbewerb um politische Ämter erwarten. Da sich individuelle Kandidaten bei Vorwahlen oder personalisierten Wahlen weniger auf Parteiapparate stützen können oder wollen, steigt ihr Bedarf nach externer Beratung, gerade dann, wenn diese proaktiv agiert und nicht auf Beratungsaufforderungen wartet.

Raum für Außenseitertum: Wissenschaftlich gestützte Politikberatung durch Think Tanks erfordert nicht nur ein entwickeltes Sensorium auf Seiten der Think Tanks für die Bedürfnisse und Machtkalküle der politischen Entscheider, sondern auch einen unternehmerischen Politikertypus, der sich deutlich von dem des Parteisoldaten unterscheidet. Zu den wichtigsten Katalysatoren der Heranziehung von externer Politikberatung und selbst der Gründung von Think Tanks gehörten und gehören im Ausland Politikerinnen und Politiker wie Margaret Thatcher und Tony Blair in Grossbritannien oder der frühe Bill Clinton in den USA, die sich als Außenseiter verstanden und die sich aus der Gefangenschaft des Parteiapparates, der Linienbürokratie und der Verbandslobbys zumindest teilweise befreien wollten. In Deutschland dürfte eine vergleichbare Haltung insbesondere bei einer jüngeren Nach-68er-Politikergeneration anzutreffen sein, deren Angehörige mehr sein wollen als verkappte Verbandsfunktionäre im Abgeordnetengewand und die sich in der Mediendemokratie mit unkonventionellen Vorschlägen zu

profilieren versuchen und die Querschnittsthemen wie das der Generationengerechtigkeit zu besetzen gedenken. Um hier Abhilfe zu schaffen, müsste das Wahlrecht (Stichwort: Single Transferable Vote) und die innerparteiliche Willensbildung (Stichwort: Vorwahlen) auf den Prüfstand.

Medienmarkt: Ein zunehmender Wettbewerb der Informationsmedien in Verbindung mit einem verstärkten Orientierungsbedürfnis eines beachtlichen Teils der Bevölkerung, das von einer Vielzahl schwer einzuschätzender Ereignisse und Problemlösungsvorschläge gespeist wird, hat die Nachfrage nach medialer Präsenz von Think-Tank-Experten dramatisch erhöht – besonders, aber nicht nur, in Krisensituationen. In den USA vollzog sich der Aufschwung der Think Tanks nicht zufällig parallel zur Entwicklung von Nachrichtensendern wie CNN, MSBNC, Fox News Channel sowie der Public Affairs Programme in Sendern wie PBS und CSPAN. Dieser beratungsfreundliche Prozess dürfte in Deutschland schon weiter fortgeschritten sein als die zuvor genannten.

Es sind diese und andere länderübergreifende Triebkräfte, die den Aufschwung der externen Politikberatung durch Think Tanks weltweit vorantreiben – selbst in den als so abgeschottet geltenden politischen Entscheidungssystemen wie dem japanischen oder dem britischen.[22]

Die Politikberatungspraxis der Bundesrepublik Deutschland, bei der Think Tanks eine zunehmend wichtigere und kaum zu übersehende Rolle spielen, ist während des vergangenen Jahrzehnts – insbesondere auf der Anbieterseite – ein gutes erstes Stück von den genannten Triebkräften erfasst worden, wie folgende Indizien belegen: Die Think-Tank-Landschaft der Bundesrepublik Deutschland im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts ist nur noch rudimentär mit der Ausgangslage der achtziger oder frühen neunziger Jahre vergleichbar. In mehreren der klassischen und etablierten Think Tanks – einschließlich von Teilen der politischen Stiftungen – fand teils wegen des Umzugs in die neue Hauptstadt, teils wegen altersbedingter Fluktuation und insbesondere aufgrund der Neuberufung dynamischer und beratungswilliger Direktoren seit Mitte der neunziger Jahre eine stille Revolution statt. Die früher häufig mangelnde Öffentlichkeitsorientierung der Institute wurde als Problem erkannt und in vielen Fällen verbessert. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wurden zu einer medialen Darstellung ihrer Expertise ausdrücklich ermuntert, was in Einzelfällen eine entsprechende Schulung beinhalten kann. Ein wachsender Teil der deutschen Institute bzw. ihrer Fachabteilungen steht dem Bemühen ihrer amerikanischen und britischen Kollegen, der Forderung von Medien und Politik nach einer hohen Geschwindigkeit des Ratgebens nachzukommen, in nichts nach. Gleichzeitig ist der Wunsch erkennbar, dies ohne die Preisgabe der wissenschaftlichen Seriosität der Empfehlung zu bewerkstelligen. Das Profil einer Reihe sehr großer akademischer Think Tanks wird zunehmend von dynamischen und z. T. visionären Direktoren geprägt. Diese bilden heute eine nach wie vor sehr überschaubare Gruppe von ca. einem Dutzend professoralen Beratungsunternehmern, die ihre Institute häufig in Kooperation teils mit den öffentlichen Geldgebern und Universitäten, teils mit privaten Stiftungen oder mit Teilen der operativen Politik umstrukturierten und z. T. neu positionierten.[23] Diese politisch-professoralen Beratungsunternehmer[24] und ihre führenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bestimmen zusammen mit einigen professoralen „Beratungssolisten“[25] maßgeblich den Markt der wissenschaftlich gestützten Politikberatung in Deutschland.

Längerfristig ebenso bedeutsame Veränderungen vollziehen sich auch außerhalb der akademischen Institute in der Welt der unabhängigen advokatischen Think Tanks sowie in der Welt der politischen Kommunikation und der Public Affairs. Parallel zu den professoralen Beratungsunternehmern an der Spitze etablierter akademischer Think Tanks ist in den vergangenen Jahren eine ebenfalls überschaubare Gruppe jüngerer, akademisch und international ausgebildeter, aber nicht an Universitäten tätiger Beratungsunternehmer herangewachsen. Die durch das Internet stark reduzierten Startkosten eines kleinen Think Tank haben sie dazu bewogen, die Gründung eines advokatischen Think Tank herkömmlichen politi-

22 Zum internationalen Vergleich politischer Beratungslandschaften vgl. R. K. Weaver/P. Stares (Anm. 21).

23 Namen möchte der Verfasser an dieser Stelle bewusst nicht nennen, da einige der unwillentlich Ausgelassenen erfahrungsgemäß sehr empfindlich reagieren. Als Beispiel, wie eine solche Neuausrichtung aussehen kann, dienen die Darstellung des Ifo-Instituts und seines Direktors Hans-Werner Sinn, in: Rainer Hank/Georg Meck, Die Sinn-Fabrik, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 19. 10. 2003, S. 40, oder das Interview mit dem Direktor der SWP, Christoph Bertram, Wir nehmen Politikern ihre Aufgabe nicht ab, in: Berliner Morgenpost vom 2. 1. 2001, URL: http://morgenpost.berlin1.de/archiv2001/010102/politik/story379694.html vom 18. 1. 2001.

24 Nach dem Kenntnisstand des Verfassers wird im Herbst 2003 keiner der oben aufgeführten akademischen Think Tanks von einer Wissenschaftlerin geleitet. Eine Ausnahme ist das von Heide Pfarr geleitete WSI der Hans-Böckler-Stiftung.

25 Zur Gruppe der Beratungssolisten vgl. die Portraits des Berliner Politikwissenschaftlers Herfried Münkler in: Jörg Lau, Der Ein-Mann-Think Tank, in: Die Zeit, Nr. 45 vom 30. 10. 2003, S. 45, oder des Kölner Gesundheitsökonomen Karl Lauterbach in: Elisabeth Niejahr, Der Arzt als Politikum, in: Die Zeit, Nr. 35/2002.

schen Aktivitäten vorzuziehen. Think Tanks der jüngeren Generation wie BerlinPolis, Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen oder Deutschland Denken wurden von 30- bis 40-Jährigen gegründet, zeichnen sich durch ein pragmatisches Politikverständnis, durch Unzufriedenheit mit den wissenschaftszentrierten Formen der Politikberatung in Deutschland und durch die Neigung zum politischen Unternehmertum aus. Diese neue Beratergeneration betont Beratungskonzepte, die bewusst aus wissenschaftsferneren Bereichen wie Produkt-PR, politische Kommunikation oder Strategieberatung entnommen sind. „Sie (die neue Politikberatergeneration, M. T.) verknüpft moderne wissenschaftliche Analyseformen mit strategischen Techniken und einer umfassenden Kenntnis des politischen Felds, um praktische Handlungskonzepte für die einzelnen Akteure im politischen Feld zu entwickeln.“[26] Die neuen Beratungsakteure und Think-Tank-Manager begreifen Beratung als Netzwerkgeschäft. Beratungsrelevante Themen sollen nicht nur wissenschaftlich durchdrungen, sondern kampagnenfähig inszeniert und professionell vermittelt werden. Dass Aufmerksamkeit der politischen Entscheider, aber auch der Öffentlichkeit eine knappe Ressource ist, steht hier am Ausgangpunkt, nicht am Ende des Beratungskonzepts.

Die in Deutschland eklatante Asymmetrie zwischen einem gut ausgestatteten Sektor der überwiegend staatlich finanzierten akademischen und einiger partei- und interessengebundener Think Tanks einerseits und dem Feld der überwiegend privat alimentierten unabhängigen advokatischen Think Tanks andererseits bringt es mit sich, dass die Bedeutung der kleinen advokatischen Think Tanks oft als sehr gering eingeschätzt wird. Erneut gibt der Blick in das westliche Ausland zu denken: Auch in den USA und Großbritannien wurden Einrichtungen wie die Anfang der siebziger Jahre gegründete Heritage Foundation, das Cato Institute oder jüngst die New America Foundation, in Großbritannien das Institute of Economic Affairs, das Adam Smith Institute oder in den neunziger Jahren Demos oder das Foreign Policy Centre zum Zeitpunkt ihrer Gründung von den etablierten Einrichtungen belächelt. Heute zwingen diese oftmals selbst sehr stark gewachsenen Think Tanks wie Heritage, Cato oder Demos die akademischen Traditionsinstitute zum Wettbewerb um Gehör in den Medien, bei den Entscheidern und bei den Geldgebern oder haben sich wichtige Nischenplätze erobert.

26 Dominik Meier/Constanze Miller, Anforderungen an die politische Kommunikation von morgen, in: Daniel Dettling/Max von Bismarck (Hrsg.), Marke D. Das Projekt der nächsten Generation, Opladen 2003, S. 171.

Möglichkeiten verbesserter Wirkung von Think Tanks

Think Tanks in Deutschland müssen sich darauf einrichten – und haben dies zum Teil bereits getan –, dass ihre Abnehmer und Geldgeber anspruchsvoller werden. Es werden von ihnen nicht nur Informationen erwartet, sondern zunehmend auch Ratschläge und Empfehlungen dahingehend, welcher Standpunkt eingenommen werden sollte bzw. welcher Lösungsansatz eines bestimmten Problems anderen vorzuziehen ist. Strategische Beratung ersetzt rein informative, faktenbezogene Beratung. Die Scheu der großen Institute vor Pointierung und Parteinahme ist die Chance der kleineren advokatischen Institute.

Die Konkurrenz der Think Tanks untereinander wird zunehmen, da die Finanzierungsressourcen begrenzt sind und sich die Tätigkeit transnational wirkender Institute verstärken wird – insbesondere auf europäischer Ebene. Wenn Entwicklungen in der anglo-amerikanischen Welt auch für Deutschland Relevanz besitzen, dann hat im Wettbewerb um Gehör der unternehmerisch geführte Think Tank mit starkem Marketing die Nase vorn, der mit wissenschaftlichem Anspruch auftritt und Glaubwürdigkeit erzeugt, aber gleichzeitig Aufsehen erregende Ideen (*the big idea*) produziert, sich dezidiert an praktischer Politik- und Öffentlichkeitsberatung orientiert, bestimmte Fragestellungen von strategischer Bedeutung auswählt und seine Ergebnisse und Empfehlungen maßgeschneidert an unterschiedliche Zielgruppen kommuniziert. Es scheint, als gerieten weniger öffentlichkeits- und medienorientierte, sondern primär akademisch orientierte Think Tanks ins Hintertreffen – mit Ausnahme derjenigen Einrichtungen, die primär vertrauliche Beratung anbieten.[27] Noch haben längst nicht alle deutschen Think Tanks das nötige Sensorium für die z. T. sehr individuellen Bedürfnisse ihrer sehr unterschiedlichen Abnehmer entwickelt.

Neben der ernsthaften Umsetzung der von allen Seiten geforderten Durchlässigkeit der abgeschotteten Bereiche politisch-administratives System, Wissenschaft, Wirtschaft und Medien hinkt Deutschland bei den Aus- und Weiterbildungs-

27 Um den Vorteil, den wirtschaftsnahe und konservative Think Tanks in diesem Marktsegment in den USA bisher genossen, nicht unbeantwortet zu lassen, gründeten ehemalige Mitarbeiter der Clinton-Administration um den ehemaligen Clinton-Stabschef John Podesta im September mit großem finanziellen und personellen Aufwand den advokatischen Think Tank Center of American Progress in Washington, D. C.

möglichkeiten für Politikberatung der internationalen Entwicklung hinterher. In den beratungsrelevanten Disziplinen der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften ist Arbeitsteilung zwischen Grundlagenforschung einerseits, die an Universitäten und an externen Akademien betrieben wird, und politikbezogener Beratungsforschung, für die in den USA primär die Schools of Public Policy zuständig sind, andererseits noch nicht institutionalisiert.

Think Tanks bedürfen eines besseren Sensoriums für die zeitliche Dimension der Politikgestaltung. Da sie in der Regel an einer Veränderung des Status quo interessiert sind, ist es notwendig abzuschätzen, wann sich im Kalender des politischen Geschäftes Gelegenheitsfenster für Veränderungen öffnen und zu welchen Zeitpunkten dies weniger wahrscheinlich ist.

Häufig lässt sich der Zeitpunkt dafür nicht präzise vorherbestimmen, da sich Großereignisse (z. B. ein Terroranschlag, eine Naturkatastrophe usw.), von denen Politikwechsel oftmals ausgelöst werden, nicht voraussagen lassen. Es ist unbestritten, dass die Gunst der Umstände für den Einfluss externer Beratungsideen entscheidend sein kann. Ein Beispiel aus der Weltpolitik der USA mag dies illustrieren: Ohne die Zäsur des 11. September 2001 wären die aus neokonservativen Think Tanks stammenden außenpolitischen Berater der Bush-Administration, die seit Anfang der neunziger Jahre für die gewaltsame Beseitigung Saddam Husseins und eine Neuordnung des Nahen Ostens eintraten, im Weißen Haus höchstwahrscheinlich ohne Gehör geblieben. Als das politikfeldverändernde Ereignis eintrat, waren die Herren aus den neokonservativen Denkerstuben mit ihren Vorschlägen am richtigen Ort zur Stelle – und hatten wenig Konkurrenz. „Denken auf Vorrat“ ist folglich eine Grundregel für Think Tanks. Sie müssen der Tagesordnung der Politik vorauseilen, ohne ihr entrückt zu sein. Gleichzeitig ist die Politik westlicher Demokratien von zeitlich in regelmäßigen Abständen wiederkehrenden Ereignissen und Abläufen wie Wahlen, Legislaturperioden, Gipfeltreffen, Parteitagen usw. bestimmt. Die Chance, dass wissenschaftlich gestützte Empfehlungen zur Lösung von Sachfragen Gehör finden, ist umso größer, je besser die Lösungsvorschläge mit dem Kalender der Politik und mit dem Strom der Ereignisse verknüpft werden.[28] So muss eine Regierung, die lange im Amt ist und Verschleißerscheinungen zeigt, anders beraten werden als eine neue Regierung. Politikberatung ist umso erfolgreicher, je zeit- und situationsgerechter sie erfolgt. Diese Koordinationsleistung der drei Ströme Problemlage, Lösungsidee und Politikkalender ergibt sich in der Regel nicht von selbst, sondern muss von „politischen Unternehmern“ erbracht werden. Die Politikberatungslandschaft der USA erscheint vielen deutschen Beobachtern deshalb so attraktiv, weil sich viele der dortigen Beratungseinrichtungen als aktiv handelnde politische Unternehmer oder Beratungsunternehmer verstehen und nicht in der Rolle des passiven Informationsdienstleisters verharren, der erst nach Aufforderung aktiv wird. Um die zeitliche Dimension der Beratungschancen nutzen zu können und Denken auf Vorrat zu betreiben, dürfen die Denkfabriken weniger Auftragsforschung einwerben, sondern müssen ihre eigene Agenda kontrollieren können.

Glaubwürdigkeit durch wissenschaftliche Seriosität, Politiknähe durch ein Gespür für Themen, Zeitpunkt und Menschen sowie mediale Präsentation des Instituts und seiner Ideen heißen – nicht nur in den USA – die Grundregeln für erfolgreiche Politikberatung durch Think Tanks.

Typen von Think Tanks in Deutschland (Auswahl):

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin; www.swp-berlin.org

Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), Berlin; www.dgap.org

Centrum für angewandte Politikforschung (CAP), München; www.cap.uni-muenchen.de

Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), Frankfurt; www.hsfk.de

Institut für Strategische Analysen (ISA), Bonn; www.isa-ev.de

Council on Public Policy (CPP), Bayreuth; http://btkex1.cult.uni-bayreuth.de/

Bertelsmann Stiftung, Gütersloh; www.stiftung-bertelsmann.de

Deutsches Überseeinstitut (DÜI), Hamburg; www.duei.de

Hamburgisches Weltwirtschaftsarchiv, Hamburg; www.hwwa.de

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin; www.diw-berlin.de

IFO-Institut (IFO), München; www.ifo.de
Institut für Arbeit und Technologie (IAT), Gelsenkirchen; www.iatge.de

Institut für Wirtschaft und Gesellschaft (IWG), Bonn; www.iwg-bonn.de

28 Meine Überlegungen folgen hier den Ausführungen John Kingdons zur Verkopplung der drei Strömungen (problem stream, policy stream und political stream) durch politische Unternehmer (policy entrepreneurs). Vgl. John Kingdon, Agendas, Alternatives and Public Policies, New York 1995[2].

Albrecht Müller

geb. 1938; Diplomvolkswirt; Autor, Politik- und Unternehmensberater; Ghostwriter bei Bundeswirtschaftsminister Karl Schiller; Leiter der Planungsabteilung im Bundeskanzleramt bei Willy Brandt und Helmut Schmidt; 1987 – 1994 MdB.

Anschrift: Alte Wasserburg, Schloßstr. 23,
76889 Pleisweiler.
E-Mail: mueller.pleisweiler@t-online.de
www.NachDenkSeiten.de (ab Jahresende 2003)

Veröffentlichung u. a.: Von der Parteiendemokratie zur Mediendemokratie, Opladen 1999.

Katharina Müller

Dr. rer. pol., Diplomvolkswirtin, geb. 1967; wissenschaftliche Mitarbeiterin am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn.

Anschrift: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Tulpenfeld 4, 53113 Bonn.
E-Mail: katharina.mueller@die-gdi.de

Zahlreiche Veröffentlichungen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik in Lateinamerika, Osteuropa und Zentralasien, u. a.: Privatising Old-Age Security. Latin America and Eastern Europe Compared, Cheltenham – Northampton, Mass. 2003.

Gerd Andreas Strohmeier

Dr. phil., geb. 1975; wiss. Assistent am Lehrstuhl für Politikwissenschaft II der Universität Passau.; z.Zt. University of Cambridge (Faculty of Social and Political Sciences; Wolfson College).

Anschrift: Tannenstraße 17, 84359 Simbach am Inn.
E-Mail: Strohmeier@uni-passau.de

Veröffentlichungen u. a.: Moderne Wahlkämpfe – wie sie geplant, geführt und gewonnen werden, Baden-Baden 2002; Der Bundesrat in der Mediendemokratie: ein Vetospieler als Falschspieler?, in: Winand Gellner/Gerd Strohmeier (Hrsg.), Repräsentation und Präsentation in der Mediengesellschaft, Baden-Baden 2003.

Markus Reiners

M. A., geb. 1964; Politikwissenschaftler am INPO-SICO-Institut für Politikforschung und Politikberatung Stuttgart.

Anschrift: Im Geiger 25, 70374 Stuttgart.
E-Mail: Markus.Reiners@IM.BWL.de

Martin Thunert

Dr. phil, geb. 1959; Habilitation in Politikwissenschaft an der Universität Hamburg; derzeit DAAD Visiting Associate Professor of Political Science an der University of Michigan, Ann Arbor, USA.

Anschrift: University of Michigan, Department of Political Science, 6735 Haven Hall, 505 S. State Street, Ann Arbor, MI 48109 und Postfach 701012, 60560 Frankfurt/M.
E-Mail: martin.thunert@t-online.de oder
thunert@umich.edu

Veröffentlichungen zur Politik westlicher Industriestaaten, insbesondere zu den USA, Kanada und Großbritannien, zu Fragen der Politikberatung, der Verfassungspolitik und des Lobbyismus.

Nächste Ausgabe

Eckhard Jesse
Reformvorschläge zur Änderung des Wahlrechts

Volker von Prittwitz
Vollständig personalisierte Verhältniswahl
Reformüberlegungen auf der Grundlage eines Leistungsvergleichs der Wahlsysteme Deutschlands und Finnlands

Joachim Behnke
Von Überhangmandaten und Gesetzeslücken

Andreas M. Wüst
Das Wahlverhalten eingebürgerter Personen in Deutschland

Albrecht Müller

Das Elend der Reformdebatte

Über die unreflektierte Modernisierungs- und Reformdiskussion in Deutschland

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 51/2003, S. 3–9

■ Die öffentliche Debatte wird seit Jahren vom Thema Reformen beherrscht. Mit der Lösung des wichtigsten Problems hat diese Debatte wenig zu tun. Die Auflösung des „Reformstaus" bringt nicht die notwendige wirtschaftliche Belebung. Die erkennbare Erfolglosigkeit – von den vielen Steuersenkungen über die Riesterrente bis zu den Hartz-Reformen – müsste eigentlich nachdenklich stimmen. Aber die Debatte geht unentwegt weiter und hat ungute Folgen: Sie absorbiert die politischen Kräfte, schadet unserem Ruf und zerstört das Vertrauen in bewährte Sozialtechniken.

Katharina Müller

Zur Politischen Ökonomie von Reformen

Erfahrungen aus Osteuropa und Lateinamerika

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 51/2003, S. 11–16

■ Die Möglichkeiten und Grenzen der Durchsetzung von Reformen sind nicht nur hierzulande ein viel diskutiertes Thema. Welche Reformerfahrungen andernorts gemacht wurden, wird in diesem Beitrag am Beispiel des Umbaus der Alterssicherung aufgezeigt. In den neunziger Jahren kam es in zwanzig lateinamerikanischen und osteuropäischen Staaten zu einer vollständigen oder teilweisen Rentenprivatisierung. Unter welchen Bedingungen konnte es zu diesen radikalen Reformen kommen, die einen fundamentalen Paradigmenwechsel in der Alterssicherung mit sich brachten? Dieser Frage wird im Lichte der bisherigen Forschungsergebnisse zur Politischen Ökonomie von Reformen im Allgemeinen und der Politischen Ökonomie der Rentenprivatisierung im Besonderen nachgegangen.

Gerd Andreas Strohmeier

Zwischen Gewaltenteilung und Reformstau: Wie viele Vetospieler braucht das Land?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 51/2003, S. 17–22

■ Vetospieler sind einerseits Ausdruck der Gewaltenteilung, andererseits die Ursache von Reformstau: Je mehr Vetospieler existieren, desto größer ist die Konsensfähigkeit und desto geringer ist die Steuerungsfähigkeit eines politischen Systems. Es wird argumentiert, dass ein politisches System mit wenigen Vetospielern (Großbritannien) für moderne, gesellschaftlich homogene Industrienationen besser geeignet ist als ein politisches System mit vielen Vetospielern (Deutschland). Dies wird damit begründet, dass die meisten Vetospieler in Deutschland ihre Vetomacht nicht unmaßgeblich missbraucht und ausgedehnt haben und in Großbritannien Restriktionen des politischen Entscheidungsraums sowie die spezifische Struktur der Wählerschaft für eine hinreichende Konsensfähigkeit sorgen.

Markus Reiners

Wandlungsfähigkeit des Staates

Anspruch und Wirklichkeit im politisch-administrativen System

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 51/2003, S. 23–29

■ Der Beitrag versucht Antworten darauf zu geben, wie Modernisierungsprozesse im öffentlichen Sektor zum Erfolg geführt werden können und welche akteursbezogene Restriktionen es dabei gibt. Häufig bilden Politiker, Staatsbedienstete, Personalräte und organisierte Interessenvertreter Innovationshindernisse. Die Ausführungen rekurrieren auf die Ergebnisse einer Studie des Autors zur Neuen Steuerung in Baden-Württemberg und die dortigen Machtkonstellationen und Akteursrationalitäten. Es wird gezeigt, wie vor dem genannten Hintergrund ein Veränderungserfolg annähernd erreicht werden könnte.

Martin Thunert

Think Tanks in Deutschland – Berater der Politik?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 51/2003, S. 30–38

■ Die wissenschaftlich gestützte Beratung von Politik und Öffentlichkeit durch Think Tanks entwickelte sich während des vergangenen Jahrzehnts in Deutschland zu einem Wachstumsmarkt. Bestehende Institute wurden nach externen Evaluationen reformiert, neue Think Tanks, die wissenschaftliche Analyse mit einer stärker kommunikativen Ausrichtung verbinden und häufig als Advokaten der von ihnen erarbeiteten Empfehlungen tätig sind, traten neben die klassischen akademischen Institute. Der Beitrag untersucht die Triebkräfte, die für eine verstärkte Sichtbarkeit der Think Tanks verantwortlich sind, benennt die Anreizstrukturen, die das Potenzial von Think Tanks als Politikberatungseinrichtungen behindern oder fördern können, und diskutiert Möglichkeiten verbesserter Beratungseffizienz. Think Tanks in Deutschland lassen sich nicht mehr an einer Hand abzählen und spielen trotz vielfacher Hindernisse in der Politikberatung eine zunehmend wichtigere Rolle. ■